



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사 학위논문

규제회피 및 우회현상에 관한 연구

- 정치후원금 사례의 분석 -

2014 년 2 월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

송 현 기

규제회피 및 우회현상에 관한 연구

- 정치후원금 사례의 분석 -

지도교수 최 병 선

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함

2013 년 10 월

서울대학교 대학원

행 정 학 과

송 현 기

송현기의 석사 학위논문을 인준함

2013 년 12 월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

본 논문은 후원회, 정치후원금 및 회계보고에 관련한 규제가 광범위한 규제회피 및 우회현상을 야기하고 있는 원인을 분석하고 있다. 이런 현상의 원인에 대하여 흔히 규제위반행위에 대한 처벌규정이 약하다거나 규제기준이 너무 낮게 설정되어 있어서라는 등의 의견을 제시하면서 규제를 더욱 강화하는 것이 해결책이 될 수 있다고 말하나 본 연구의 결과에 비추어 볼 때 이는 논리적 타당성이 매우 약하다.

본 연구가 제시하고 있는 다종다양한 규제회피 및 우회사례들은 규제대상자인 정치인과 국민들이 고의나 무지로 규제를 무시하고 위반한다기보다는 자신의 행동이 규제위반에 해당될 수 있음을 잘 알면서도 규제가 우리나라의 정치현실과 지나치게 유리되어 있는 속에서, 또한 다른 규제대상자들도 자기와 같은 처지에 있고 따라서 비슷한 행동을 하리라는 충분히 근거 있는 추정 하에서 나타나고 있는 “줄타기” 사례들이라고 할 수 있다. 이 점은 본 연구의 2004년 정치자금법 개정 과정에 대한 고찰에서도 잘 드러나고 있다.

이렇게 볼 때 규제회피 및 우회현상의 만연은 규제의 비현실성을 고발하는 강력한 신호로 볼 수 있으며, 그 대책은 규제강화가 아니라 규제의 현실적합성과 타당성을 높이는 데 주안점을 둔 규제의 현실화에서 찾아져야 함을 시사하고 있다.

주요어 : 규제회피, 우회현상, 정치후원금, 비현실적 규제

학 번 : 2010 - 22174

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 대상과 범위	3
제 3 절 연구의 방법	4
제 2 장 이론적 배경	6
제 1 절 정치후원금 규제의 의의와 분류	6
1. 정치후원금 규제의 의의와 필요성	6
2. 정치후원금 규제의 분류	10
제 2 절 정치후원금 규제의 원칙과 수단	19
1. 정치후원금 관련 원칙 및 제한	19
2. 후원금 관련 규제	24
3. 정치후원금 관련 기준 및 한도	28
4. 회계보고	31
제 3 절 정치후원금 규제회피 및 우회현상의 원인과 유형 ..	34
1. 원인과 유형 분류의 의의	34
2. 규제의 비현실성	34
3. 위반행위 적발의 어려움과 한계	38
4. 위반행위 처벌의 관대함	40
5. 돈선거의 역학에 대한 인식	41
6. 기타 원인	43

제 3 장 규제회피 및 우회현상 사례의 분석	44
제 1 절 법인의 정치후원금 기부금지	44
1. 규제 수단	45
2. 사건의 개요	46
3. 규제회피 원인 분석	47
제 2 절 단체와 관련된 정치후원금 기부금지	50
1. 규제 수단	50
2. 사건의 개요	52
3. 규제회피 원인 분석	54
제 3 절 출판기념회 사례	56
1. 규제 수단	57
2. 사건의 개요	59
3. 규제회피 원인 분석	61
제 4 장 비현실적 규제의 형성배경과 과정	63
제 1 절 2004년 정치자금법 개정의 배경과 주요경과 ..	63
1. 불법 정치자금 사건의 지속적 발생	63
2. 규제 강화 필요성에 대한 인식	66
3. 범국민정치개혁협의회의 규제개혁 대안 제시	67
4. 국회의 무비판적 수용	68
제 2 절 주요 행위자의 태도와 대응양상	70
1. 국회와 국회의원	70
2. 선거관리위원회	80
3. 국회의원과 정치인 일반	82
4. 언론, 시민단체 등	87

제 5 장 결 론	88
제 1 절 본 연구의 요약	88
제 2 절 정책적 시사점	89
참고문헌	91
Abstract	93

표 목 차

[표 2-1] 후원인의 기부한도액	29
[표 2-2] 후원회의 연간 모금한도액	30
[표 2-3] 국회의원 후원회 회계보고 기한	32
[표 4-1] 범개협안과 개정법률 비교	69
[표 4-2] 규제 형성 보수표	84

그 립 목 차

[그림 2-1] 후원회의 설립과정	25
[그림 2-2] 후원금 모금과정	26
[그림 2-3] 후원금 기부절차	26
[그림 4-1] 범개협안 개요	68

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

2004년 정치자금법이 개정되면서 돈선거의 방지 및 이에 따른 여러 폐단의 시정을 목표로 정치후원금 규제가 획기적으로 강화되었다. 그러나 정치후원금 관련 규제회피 및 우회사례는 여전히 셀 수 없이 많다. 적발된 위반 건수만 보더라도 2012년 4월 제19대 국회의원선거의 경우 선거비용 관련 위반건수가 446건에 달하며, 여기에 2012년 12월 제18대 대통령선거를 합할 경우 총 500건이 넘는다. 규제기관인 선거관리위원회가 위반사례를 적발하여 검찰에 고발·수사의뢰하거나 경고조치한 건수가 이렇진대 적발되지 않은 음성적 사례를 합할 경우 수 천 건은 족히 넘을 것이라 판단된다.

이러한 정치후원금 관련 규제회피 및 우회현상은 왜 발생하는 것일까? 위반행위에 대한 처벌규정이 약해서 혹은 규제기준이 낮게 설정되어 있어서 라는 등의 원인분석이 일반적이지만 현재의 정치후원금 규제는 처벌규정이 매우 강할 뿐만 아니라 규제 기준도 매우 높다. 본 연구는 이러한 광범위한 규제회피 및 우회현상은 규제의 비현실성에 기인한다고 주장한다.

일반적 원인 분석과 달리 현실의 처벌규정은 너무 강하여 이를 규정대로 집행하기 어려워 이를 잘 아는 정치인들이 이를 악용하는 경향이 발생한다. 한 법대교수는 “불법대선자금관련 재판에서 많은 경우 정치인들에게 감형을 해주거나 집행유예결정을 함으로써 처벌의 두려움이 낮아지고 있으며, 이런 재판결과를 지켜 본 정치인이나 기업인들은 수사착수를 머뭇거리나 마지못해 시작한 수사라도 정치적 부담 때문에 면죄부를 주

는 수사로 끝이 나고 법원도 솜방망이 처벌에 그치는 전례가 유지되고 있음을 확인했을 것이기 때문에 음성적 거래의 달콤함에서 벗어나기 어려울 것”이라고 지적하였다(하태훈, 2004a). 또한 규제기준 역시 일반적인 분석과 달리 낮지 않고 오히려 현실과 괴리된 채 과도하게 높게 설정되어 있어 규제 자체의 실현가능성에 의문을 가지는 의견도 상당하다. 특히 정치인들 가운데도 현행 규제가 과도하다는 데 공감하는 의견이 많다. 국회 정치개혁특별위원회 위원장이었던 김충조 민주당 의원은 “(현행법상) 정치자금의 상한선과 용처가 너무 제한적어서 검은 돈의 유혹을 높이는 측면이 있다”고 지적했고(한국경제, 2009년 5월 25일자), 후임 정치개혁특별위원회 위원장인 이경재 한나라당 의원 역시 “정치자금을 규제하는 이른바 ‘오세훈법’이 깨끗한 정치를 하자는 이상적 측면에서 만들어졌지만 정치후원금 제도 자체를 범죄시하는 등 현실 정치와는 동떨어진 측면도 많다”고 지적하기도 하였다(서울신문, 2011년 3월 24일자). 규제기관인 선거관리위원회 역시 규제의 과도함에 공감을 표시하고 있다. 중앙선거관리위원회 김용희 선거실장은 “정치자금 통로의 투명성을 확보하고 양성화할 필요가 있으며 현실을 인정하고, 규제와의 괴리를 메워가야 한다”고 하였다(서울신문, 2011년 3월 28일자). “교도소 담장 위를 걷는 기분일 것이다”라는 한나라당 당직자의 말처럼 비현실적 정치후원금 규제로 인해 의원들은 정치활동에 필요한 돈을 정치후원금만으로 충당하지 못해 365일 부패의 유혹에 시달리게 되었다(내일신문, 2010년 8월 18일자).

그 결과 규제회피 및 우회현상이 나타날 수밖에 없는 환경이 조성되었고 자신의 행동이 규제위반에 해당될 수 있음을 잘 알면서도 규제가 우리나라의 정치현실과 지나치게 유리되어 있는 속에서, 또한 다른 규제대상자들도 자기와 같은 처지에 있고 따라서 비슷한 행동을 하리라는 충분

히 근거 있는 추정 하에서 규제회피 및 우회를 의도하게 되는 것이다. 이는 정치영역 뿐만 아니라 일상생활 영역에서도 일어나고 있으며, 그 방식과 과정은 셀 수 없을 만큼 다양하게 나타나고 있다.¹⁾

본 연구는 정치후원금 영역에서 이렇듯 광범위하게 그리고 다종다양한 형태와 방식으로 일어나고 있는 규제회피 및 우회현상의 원인이 정치인과 국민들의 무지보다 비현실적인 규제로 인해 야기되고 있다는 가설을 실제 사례분석을 통해 밝히고자 한다. 규제기준 또는 처벌이 약해서가 아니라 규제기준 또는 처벌기준이 현실적으로 적용하고 강제하기 어려울 정도로 강해서 라는 역설적인 현상을 규명해보고자 하는 것이다. 또한 이러한 상황에서 정치권이나 언론, 시민단체 등 일부에서 주장하는 바대로 규제를 강화한다면 규제의 비현실성을 더 높이는 결과를 가져오게 될 것이라고 주장한다. 이런 차원에서 본 연구는 제4장 비현실적 규제의 형성배경과 과정 검토를 통해 향후 규제의 현실적합성과 타당성을 높이기 위한 개혁논의에도 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

제 2 절 연구의 대상과 범위

본 연구의 대상은 정치후원금과 관련한 규제회피 및 우회현상이다. 보다 구체적으로 본 연구는 다종다양한 규제의 회피 및 우회현상 중 후원인의 기부제한, 정치후원금의 모금방법 등을 그 대상으로 하고자 한다. 그 이유는 후원회의 설립과 회계보고의 경우 규정 자체가 단순하고 일반적이며 정치인 또는 국민의 권리와 연관된 부분이 적기 때문에 회피 및 우회의 유인이 크지 않고 실제 위반 또한 사회적 비판가능성이 크지 않

1) 이와 관련하여서는 제3장 규제회피 및 우회현상 사례의 분석에서 자세히 서술할 것이다.

기 때문이다. 따라서 본 연구의 대상은 후원회 설립과 회계보고를 제외한 후원인의 기부제한, 정치후원금의 모금방법 등에 한정할 것이다.

또한 본 연구는 규제회피 및 우회사례의 분석에서 더 나아가 이러한 규제의 모법인 정치자금법의 2004년 개정배경과 과정을 반추해 보고 있다. 이것은 이토록 규제회피 및 우회가 만연되고 있는 현실에서 왜 그런 규제가 만들어졌는지에 대한 근원적 질문에 대한 답하기 위함이다.

제 3 절 연구의 방법

본 연구는 사례연구방법을 활용하고 있다. 다행스럽게도 본 연구자는 2011년 한 해 동안 정치자금법 법규담당 사무관으로 정치자금법 개정 및 해석·운용과 관련한 업무를 수행하였으며, 국회 입법과정에 직접 참여하여 정치후원금 규제에 대한 국회의원, 선거관리위원회, 시민단체, 학계 등의 생각과 규제형성과정을 면밀히 살펴볼 수 있었고, 정치자금법 해석·운용업무를 수행함으로써 정치현실과 규제의 격차 및 그 비현실성으로 인한 규제회피 및 우회에 대해 체험할 수 있었다. 또한 2004년 정치자금법 형성과정과 배경에 대해 내부 자료를 통해 심도 있게 분석해 볼 수 있었으며 당시의 상황과 맥락을 이해하는데 도움을 받을 수 있는 인터뷰 등이 가능하였다.

본 연구는 2004년 이후 발생한 정치후원금 관련 위반 및 조치 사례를 살펴봄으로써 규제회피 및 우회현상에 대한 원인을 탐구하고 있으며 2004년 정치자금법 개정과정을 관찰함으로써 규제형성과정에 대한 구체적인 사실의 발견 및 분석을 시도하고자 한다.

본 연구에서는 문헌조사방법을 통해 이론적 배경을 수집하였다. 주된 문헌조사의 내용은 국내외 주요 학술논문과 단행본, 그리고 정치자금법

등 관계법령, 선거관리위원회 간행물 등을 참고하였다.

사례분석과 관련해서는 규제형성과정의 경우 정치자금법 개정에 대한 주요 일간신문의 내용 스크랩, 국회 회의록(제244회 국회 정치개혁특별위원회 2004년 1월 15일부터 국회 본회의 2004년 3월 9일까지 14번의 회의 과정이 담긴 회의록)을 참고하였다. 또한 2004년 법 개정 당시 선거관리위원회 내부 검토자료를 참고하여 당시 상황의 앞뒤 맥락 및 전반적인 분위기를 파악하려 하였고 당시 법규 담당자들과의 인터뷰를 보완적으로 활용하였다. 규제회피 및 우회의 경우 정치후원금 위반과 관련한 주요 일간신문의 내용 스크랩, 선거관리위원회 조치자료를 참고하였다.

제 2 장 이론적 배경

제 1 절 정치후원금 규제의 의의와 분류

1. 정치후원금 규제의 의의와 필요성

현대 민주국가에 있어서 선거는 국가권력에 대하여 민주적 정당성을 부여하고 국민을 정치적으로 통합하는 중요한 수단이라고 할 수 있다. 특히 선거과정에서 정치후원금은 후보자가 자신의 공약을 유권자에게 전달하거나 국민이 직접 선거에 참여하는데 드는 ‘비용’이 되는데, 이러한 비용으로 인해 유권자들이 정치적 선호에 맞는 정확한 선택을 할 경우 선거가 성공적으로 이루어져 민주주의가 안정적으로 유지·운영되는 ‘혜택’을 국민 모두에게 줄 수 있게 된다. 따라서 정치후원금은 민주주의를 발전, 유지라는 ‘혜택’을 위한 ‘비용’의 의미를 갖게 된다.

이론적으로 정치후원금은 정치 활성화 및 공정성 확보 등의 긍정적 기능을 가지고 있다고 할 것이나, 그 원천이 되는 돈은 분명 문제를 일으킬 수 있는 잠재적 위험요소가 될 수 있다. 따라서 정치후원금의 긍정성 유지를 위해 그 원천이 되는 돈에 대한 규제가 필요하게 된다.

(1) 부패방지

미연방대법원의 버클리 대 발레오 판결[Buckley v. Valeo, 424 U.S.1 (1976)]은 정치후원금에 대한 규제는 고액 기부자와 후보자간 의존관계로부터 발생가능한 실제적 또는 외견상의 부패로부터 선거제도를 지켜야

하는 정부의 필요에 의해 합리화될 수 있다고 판단했다. 이는 미국이 수정헌법 제1조인 표현의 자유를 어떠한 기본권보다 중시함에도 불구하고, 선거제도를 부정부패로부터 막아야 한다는 당위성이 더 중요하다는 점을 강조한 것이라고 할 수 있다. 전용주·서영조(2005)는 정치자금 관련 규제가 정치자금의 적정한 제공을 통해 정치자금과 관련한 부정을 방지하는 효과를 발생시킴으로써 민주주의적 정치체제 및 선거체제를 올바르게 작동시키는 역할을 하게 된다고 주장하고 있으며, 김의성(2004)은 불법 정치자금과는 무관한 것처럼 보이는 비리들도 사실은 정치자금과 이권(특혜)을 교환하는 거래일 가능성이 높다고 주장하고, 특히 특혜를 노리는 업자가 선거자금을 선금으로 비밀리에 주고 나중에 이권으로 돌려받거나 정치인이 당선 이후 선거로 진 빚을 갚기 위해 이권과 뇌물을 맞바꾸는 거래들을 하고 있다는 주장을 제기하기도 하였다. 김정도(2011)는 2004년 정치자금법 개정으로 당후원회가 폐지되고 법인·단체의 정치자금 기부가 금지된 상황에서 개인 자산이 부족한 국회의원은 정치후원금 관련 부정에 취약할 수 있다고 지적하고 이에 규제의 강화가 필요함을 주장하였다. Landfried(1994)는 미국의 개인적인 후원자와 후원회들이 자금을 투자하는 것은 모두 같은 목적을 가지고 있는데, 이는 투자의 결과로 정치적 이익을 얻어야 한다는 것이라고 지적하고 있다. 경제계, 지구당, 정치활동위원회(PAC)의 이해당사자가 내는 자금은 적법한 정치자금과 부정부패의 경계선상에 있고, 권력 남용으로 인한 부정부패도 정치자금 조성의 한 방법이었으며 불법적인 거액후원금을 통해 수입구조의 자본화에 영향을 미쳤다고 보고 있다. 결국 정치후원금은 정치적 이익과 연관될 수밖에 없으며, 이는 필연적으로 부정부패의 위험을 안고 있으므로 규제를 통해 이를 통제할 필요가 발생하게 된다는 것이다.

(2) 돈선거 방지

강원택(1997)은 게임이론을 통해 과다한 선거비가 당선에 도움이 된다면 후보자들은 법정 선거비용을 초과한 선거비용을 사용할 수밖에 없으며, 또한 관련 규제로 인한 처벌 가능성이 높지 않다면 적발로 인한 처벌의 위험보다는 돈을 더 쓰게 됨으로써 얻게 되는 이득이 크게 되므로 돈선거의 의욕에서 벗어나기 어렵다는 점을 지적하고 있다. 결국 돈선거 해결을 위해서는 규제 강화를 통해 처벌의 확률을 높이는 방향으로 제도 개선을 추진해야 한다고 주장하고 있다. 이정희(2001)는 대의민주주의 국가에서 선거과정에 돈의 영향력이 강하게 미칠 경우, 즉 돈이 선거 과정을 지배하고 국가 기능을 좌우할 경우, 국가가 결코 중립성을 유지할 수 없으며 공익이라는 허명 아래 사익을 추구하게 된다고 주장하고 있다. 따라서 정치권에서의 불법적인 자금수수나 정경유착, 권한행사가 돈에 의해 왜곡되는 것을 규제할 필요성이 크다고 주장한다.

(3) 정치적 평등

모종린·전용주(2004)는 선거자금이 충분한 후보자가 그렇지 못한 후보자보다 선거운동에서 월등히 유리한 입장에 서게 되고, 선거자금이 충분하지 못한 국민들은 선거출마가 불가능해 짐으로써 모든 국민이 공정하게 선거과정에 참여하고 평등하게 공직진출의 기회를 보장받아야 한다는 민주주의 원칙이 심각하게 훼손된다고 본다. 따라서 규제를 통하여 이러한 평등성의 훼손을 방지하는 것이 필요하며 정치후원금이 민주주의 발전 및 유지라는 공익에 부합하게 사용될 수 있도록 정부가 규제를 통해 바른 사용을 유도할 필요성이 생기게 된다고 주장한다. Dahl(2006)은

규제가 없다면 시장경제는 불가피하게 그리고 빈번히 일부 사람들에게 피해를 끼치게 되고, 또한 시장경제가 시민들 사이에 자원의 불평등을 확대시키기 때문에 이런 불평등은 단순히 소득과 부뿐만이 아니라, 정치 엘리트에 접근할 수 있는 기회로까지 확대되어 민주주의 국가의 시민들 사이에 정치적 불평등을 초래하게 된다고 주장하고 있다. 따라서 정치적 평등을 위해서는 정치적 자원에 대한 민주적 통제, 즉 정치자금에 대한 규제가 필요함을 지적하고 있다. 엄기홍(2005)은 “1인 1표”의 투표권과 같은 선상에서 정치자금 역시 정치적 평등을 가늠하는 중요지표로서 사용되어져 왔다고 주장하고 있다. 특히 현재의 법인 및 단체의 정치자금 기부금지는 기업과 관련된 정치자금이 정치적 평등에 해가 될 수 있다는 점에서 착안된 것이라고 지적하고 있다. 전용주·서영조(2005)는 정치자금 관련 규제에 대해 정치자금의 적절한 제공을 통해 정치적 평등을 확대시킴으로써 민주주의적 정치체제 및 선거체제를 올바르게 작동시킬 수 있다고 주장하고 있고, 임재주(2008)는 정치자금이 엄청난 규모로 그 소요액이 증가하면서 일부 소수에 대해서만 자금지원이 집중되는 경우 정치적 기회의 불균등이라는 결과를 초래할 수 있으므로 정치자금규제는 민주주의의 필요적 귀결이라고 주장하고 있다.

(4) 사회적 손실 방지

전용주(2004)는 정치자금 수요 및 공급으로 인해 각종 경제적, 사회적 비용이 발생하여 사회적으로 많은 손실을 입히게 된다고 지적하며, 대표적인 사회적 손실로 효율성의 상실(Efficiency loss), 정부비용(Government cost), 혼잡비용(Crowding effect) 등을 들고 있다. 첫째, 효율성의 상실의 경우 기업이 정치인에 대한 지대추구행위로서 정치자금을 기부할 경

우 그로 인해 발생하는 비용 자체로 인한 비효율이 나타남과 동시에, 정권의 혜택으로 인해 독점적 지위 혹은 그와 유사한 혜택을 받게 될 경우 나타나는 시장가격보다 높은 가격으로 인한 비효율이 나타날 수 있다는 점을 지적하고 있으며, 둘째, 정부비용은 지대추구 행위를 직접 규제하는데 들어가는 비용으로서 규제가 없을 경우 발생하지 않았을 비용으로서 비효율로 지적하고 있고, 셋째, 특정 산업 전체에 영향을 줄 수 있는 정책이나 혜택이 있을 경우 동일 산업내의 개별 기업들이 로비를 통해 지대를 추구할 가능성이 있으며 이 때 혼잡비용이 발생할 수 있다는 점을 지적하고 있다. 따라서 이러한 손실을 방지하기 위해 정치자금에 대한 규제가 필요함을 주장하고 있다. 장정운(2010)은 정치권에서 정치자금사건이 터질 때마다 국가신임도는 하락하고 실물경제 전반에 악영향을 미쳐 경제발전을 저해하는 결과를 초래하게 되었다고 지적하였으며, 이러한 사회적 손실을 예방하고 감소시키기 위해서 사전 규제의 필요성이 존재한다고 주장하고 있다.

2. 정치후원금 규제의 분류

(1) 후원회의 설립

가. 후원회 제도

후원회제도는 모든 사회구성원들로 하여금 자발적인 정치참여 의식을 높여 유권자 스스로 정당이나 정치인을 후원하도록 함으로써 정치에 대한 신뢰감을 높이고 나아가 비공식적인 정치자금을 양성화시키는 계기로 작동되도록 하는 데에 그 입법목적이 있다(헌재 2000. 6. 1. 99헌마576).

정치후원금은 후원회를 설립함으로써 모금할 수 있다. 정치후원금을 정치인이 직접 모금하도록 하지 않고 별도의 기구인 후원회를 통하여 모금하도록 하는 이유는 정치자금의 필요로 하는 주체가 정치자금을 그 제공자로부터 직접 받을 경우 정치자금수수에 따른 각종 비리가 발생할 우려가 있기 때문이다. 물론 후원회를 설립하는데 드는 추가 비용을 고려한다면 외견상 효율적인 제도 운영은 아닌 것으로 보이지만, 실제 부패로 인한 사회적 비용을 생각한다면 사회전체적으로는 굉장히 효율적인 제도 운영으로 볼 수 있을 것이다. 미국, 일본, 독일, 프랑스 등도 정치후원금을 모금하는 방법 및 이에 대한 규제의 방법 등에 있어서는 다종다양한 방법을 사용하고 있으나 법에서 후원단체의 설립을 허용하고 그 단체를 통해 후원통로를 일원화하여 운영하는 데 있어서는 공통점이 있다.

나. 후원회 지정권자 제한

정치인이라고 누구나 후원회를 설립하여 정치후원금을 모금할 수 있는 것은 아니다. 현행 정치자금법은 후원회 지정권자를 제한적으로 규정하고 있으며 그에 따라 그 지위에 있는 자가 지위를 유지하는 동안에만 후원회를 지정하고 설립한 후에 정치후원금을 모금할 수 있다. 모든 정치인(입후보예정자 포함)이 제한없이 정치후원금을 모금할 수 있도록 하지 않고 법정 후원회 지정권자만이 정치후원금을 모금할 수 있도록 한 이유는 정치활동을 위한 경비의 지출이 객관적으로 명확한 위치에 있는 자들에 한정해 가능하도록 함으로써 후원회 난립에 따른 시민들의 혼란 및 관련 위반행위를 방지하고, 한 정치인이 여러 사람의 후원회(사실상 서류상으로만 존재)를 운영함으로써 정치후원금을 여러 통로로 모금하는 규제우회를 방지하기 위한 것이다. 특히 지정권자 제한으로 인해 후원회

난립으로 인한 사회적 손실을 예방하는 효과를 가져오므로 그 규제의 필요성이 크다고 할 것이다. 일본 정치자금규정법도 공직선거 후보자가 대표로 있는 정치단체 중에서 하나의 정치단체를 지정하여 정치후원금을 모금할 수 있도록 규정하고 있고(\$19), 프랑스의 경우에도 선거기간에 한정하여 선거 입후보자의 경우 4,600유로까지 기부금 모집이 가능하도록 허용하고 있다(\$L52-7).

다. 후원회 설립절차

정치자금법상 후원회는 그 설립을 위해서 선거관리위원회 등록을 거치도록 하고 있다. 이는 일반적인 후원단체가 개인의 사적인 모임성격으로서 자유롭게 설립되고 또한 해산되는 것과는 차이가 있다. 이렇게 정치자금법상 후원회 등록이라는 법정 절차를 의무화한 것은 일정한 요건을 갖춘 후원회를 국가기관이 관리함으로써 후원회 운영이 정상적으로 이루어지도록 지원하고 통제하여 정치후원금의 정상적인 운용을 돕는 동시에 회계보고 등의 절차를 수행할 수 있는 최저 능력을 담보하기 위함이다. 이는 결과적으로 후원회의 비정상적 운용으로 인한 사회적 비용을 절약할 수 있으며 부패에 대한 사전통제도 가능하게 할 것이다.

동시에 정치후원금 모금기간 역시 후원회 설립과 밀접한 관계가 있는데, 비선거시 정치후원금 모금이 가능한 국회의원을 제외하고는 후원회 등록수리 시점부터 선거종료 후 당선인 결정시까지 정치후원금을 모금할 수 있기 때문이다. 이렇게 후원회의 정치후원금 모금 기간에 제한을 둔 것은 정치활동과 무관한 돈이 과다하게 모금됨으로써 돈선거 혹은 부정 부패로 흐르는 것을 막기 위해서다.

미국 연방선거운동법은 모든 연방공직선거의 후보자는 당해 후보자의

후보자선거운동위원회로 활동할 하나의 정치위원회를 서면으로 지정하여야 하고, 그 지정은 후보자가 된 후 15일 이내에 하도록 규정하고 있다 (§432). 일본 정치자금규정법도 공직후보자가 하나의 정치단체를 그 자를 위한 정치자금을 모금 받을 수 있는 정치단체로 지정하여 신고하도록 하고 있고 신고된 후가 아니면 정치자금을 기부받을 수 없도록 규정하고 있다 (§6, §8).

(2) 정치후원금의 허용범위와 모금방법

가. 정치후원금 지출목적의 제한

정치후원금은 후원인이 자신이 선호하는 정치인의 정치활동을 후원하기 위해 기부하는 정치자금이다. 따라서 후원인이 목적을 제한하지 않는 이상 정치인이 자유로이 지출할 수 있도록 하는 것이 타당할 것이나 현행 정치자금법은 이렇게 자유로이 허용할 경우 사적인 목적 또는 부정한 목적으로 지출할 수 있다는 이유를 근거로 규제를 하고 있다. 물론 지출 목적을 너무 상세히 규제할 경우 후원인의 의도와 다르게 정치인의 정치활동이 오히려 위축될 수 있으므로 이에 대한 균형적 고려를 통해 목적을 제한해야 할 것이다. 미국 연방선거법 역시 사적 목적, 부정한 목적으로의 지출을 금지하고 있으며 (§439a), 일본 정치자금규정법도 국민의 의혹을 초래하는 일이 없도록 공명정대하게 운용될 것을 천명하고 있다 (§2).

나. 정치후원금 기부의 제한

정치후원금 기부 제한과 관련하여서는 두 가지 규제가 중요한 의미를 갖는다. 법인·단체의 정치후원금 기부금지, 특정행위와 관련한 기부금지가 그것이다.

법인 또는 단체의 정치후원금 기부는 정치활동을 위한 자금 공급을 원활히 할 수 있다는 장점이 있으나 이것이 도를 넘을 경우 정경유착이 심각해지고 기업의 정관계 로비로 이어지는 등 폐단이 확산될 수 있다는 단점도 존재한다. 이에 제한의 필요성이 존재하는 경우에는 그 방법으로 금액적 제한 또는 기부방법 제한, 아니면 아예 폐지하는 방법 등을 고려할 수 있게 된다. 이러한 법인 또는 단체의 정치후원금 기부 제한은 회계조작 및 음성적 지원을 통한 돈선거 방지와 정경유착으로 대표되는 부정부패와 사회적 손실을 방지하기 위한 것이다.

특정행위와 관련한 기부금지의 경우, 정치후원금과의 연관이 사회적으로 옳지 않다고 여겨지는 행위에 대해 규제를 통해 금지하는 것을 의미한다. 물론 사회에서 옳지 않다고 여겨지는 행위는 시간과 공간에 따라 차이가 있을 것이다. 우리의 경우 공천(공직선거후보자 추천)과 공무원 담당 사무(입법, 행정 등)를 주로 그 대상으로 하였는데, 이는 정치자금이 선거의 공정성과 공무원의 중립성에 훼손을 가할 수 있다고 판단하여 왔기 때문인 것으로 보인다. 두 경우 모두 부정부패와 연관될 수 있는 위험이 있기에 이를 미연에 방지하기 위하여 그러한 정치자금의 수수를 금지한 것이다(대법원 2008. 9. 11. 2007도7204).

독일 기본법은 공법적 단체, 공익·종교적 목적에 봉사하는 재단의 기부를 엄격히 금지하고 있고(\$25), 브라질 선거법도 외국의 기관이나 정부, 공공기관, 노동조합 등의 정치자금 기부를 금지하고 있다(\$24).

다. 후원인 기부 한도

후원인 기부한도와 관련하여서는 두 가지 규제가 중요한 의미를 갖는다. 후원인의 연간 기부한도와 하나의 후원회에 기부할 수 있는 정치후원금 제한이 그것이다. 후원인의 기부한도에 제한을 두는 이유는, 만약 제한 없이 정치후원금 기부를 무한정 허용하게 되면 재산이 많은 국민들의 의사가 가난한 국민들의 의사보다 정치에 더 많이 반영되어 정치적 불평등이 발생할 수 있기 때문이다. 또한 하나의 후원회에 대한 기부한도에 제한을 두는 이유는, 후원인이 특정 후원회에 한도의 제한 없이 기부가 가능하도록 허용할 경우 후원회가 특정인의 의사에 영향을 받을 수 있기 때문에 이를 방지하고자 하는 것이다. 미국 연방선거운동법은 연방공직선거후보자 연간 총 2,000달러, 정당의 전국위원회가 설립하여 운영하는 정치위원회 연간 총 25,000달러 등으로 연간 기부한도액을 규정하고 있다(\$441a). 일본 정치자금규정법도 정당 및 정치자금단체에 대하여 이루어지는 정치활동에 관한 기부는 개인 연간 총 2,000만엔으로 제한하고 있다(\$21의3). 캐나다 선거법 역시 개인이 공직선거의 정당 후보자 및 무소속 후보자에게 연간 5,000달러 범위 내에서 기부하도록 그 한도를 제한하고 있다(\$405).

라. 후원회 모금 한도

후원회의 연간 모금한도도 제한을 받고 있다. 무한정 모금을 허용할 경우 이를 통해 얻게 되는 정치후원금을 이용하여 돈선거를 하고자 하는 유인이 발생하게 되거나 또는 자신의 세과비용으로 이를 이용하여 모금 등에 불필요한 사회적 비용이 발생할 수 있기 때문이다. 또한 어느 정도 현직효과를 감안하면 후원회 모금한도가 없을 경우 공직선거 후보자간

경쟁의 공정성을 해칠 수도 있다. 따라서 이를 적절하게 제한함으로써
돈선거 방지는 물론 과도한 정치후원금 모금으로 인한 사회적 비용 발생
을 억제할 수 있으며, 후보자간 공정성을 유지할 수도 있을 것이다.

마. 후원회 모금방법

후원회 모금방법은 여러 가지가 있을 수 있다. 집회를 통해 모금하거나
호별방문을 통해 모금하는 방법도 있으며, 전화나 우편, 인터넷을 통
해 모금하는 방법도 있다. 다만, 무제한적으로 모금 방법을 허용할 경우
이를 통해 사전선거운동을 하거나 국민에게 불편을 줄 수 있으므로 규제
를 통한 적절히 제한을 할 필요가 존재하며 이를 통해 선거운동기회에
있어 후보자간 공평성을 보장하고 불필요한 사회적 비용을 줄일 수 있을
것이다. 외국의 경우 후원회 모금방법을 규제하는 경우는 드물고 오히려
일본 정치자금파티, 캐나다 자금모금행사 등에서 보듯이 모금이 원활히
이루어질 수 있도록 돕는 제도를 두고 있다. 우리의 경우 이를 제한하여
출판기념회 등을 통해 우회적으로 정치자금을 모금하고 있는데 이는 규
제회피 및 우회를 지속적으로 일으키는 문제가 되고 있다.

(3) 회계보고

가. 회계책임자

회계보고란 정치자금의 투명성 보장을 위하여 정치자금 사용주체가 공
직선거 참여 또는 법정 사유가 발생하였을 때 회계장부에 기재된 사항을

선거관리위원회에 보고하는 것을 말한다. 이를 위해 정치자금 사용주체는 회계에 있어 책임자를 두어 정치후원금을 관리하도록 하여야 한다. 이렇게 회계 관련 책임자를 별도로 두어 정치후원금을 관리하도록 할 경우 정치후원금에 대한 통제를 회계책임자가 전담하도록 하여 정치자금 수입·지출의 투명성을 확보하고, 그 책임소재를 명확히 할 수 있게 된다. 영국 정당·선거 및 국민투표법은 정당의 회계책임자, 부회계책임자, 서면으로 권한을 부여받은 자에 의하지 아니하고는 선거운동비용을 지불할 수 없다고 규정하고 있다(\$76).

나. 정치후원금 계좌 제한

정치후원금 관련 계좌는 모금계좌와 지출계좌이다. 이러한 계좌에 제한을 두는 이유는 제한된 통로를 통해 정치자금의 수입·지출이 이루어지게 함으로써 투명성을 확보하고 이와 관련된 부정을 방지하기 위함이다.

다. 정기적 회계보고

현행 회계보고는 기한(또는 시기)을 정해 정기적으로 받는 방법과 사건 발생시 부정기적으로 받는 방법으로 운용하고 있다. 정기적으로 회계보고를 받을 경우에는 회계책임자에게 일정 기간마다 자금 운용을 돌아볼 수 있는 기회를 제공하게 되어 후원회가 건전하게 운용될 수 있도록 도와주는 계기를 마련해 주게 되며, 또한 잘못 운용될 경우 피드백을 받아 바르게 운용될 수 있도록 지도받을 수 있는 기회도 정기적으로 제공할 수 있는 장점이 있다. 이는 후원회의 안정된 운용을 도움으로써 그

렇지 않을 경우 발생할 수 있는 사회적 비용을 절약하는데 기여할 것이다.

규제기관의 입장에서는 회계보고를 통해 부정부패의 단서를 찾아내고 음성자금의 보유 가능성 및 허위의 회계보고 가능성을 판단하여 조사의 단서로 삼을 수 있다는 점에서 규제의 필요성이 존재한다고 할 것이다. 일본의 경우 정당조성법에 정당의 회계보고에 관한 규정을 두고 있다 (§17). 멕시코 연방선거기관 및 선거절차법도 정당 및 정치단체의 연간 회계보고서 제출을 의무화하고 있다 (§49-A). 미국, 영국 등 정치자금을 규정하고 있는 모든 국가에서 회계보고는 의무화되어 있다.

라. 회계보고의 공개

회계보고 사항의 공개(열람 포함)는 정치후원금의 모금 및 집행내역을 공개하여 일반 국민들이 직접 회계처리의 적법성 여부를 확인하도록 하는 매우 중요한 외부통제장치이다. 다만, 인적사항 공개의 경우 주로 고액 기부자를 대상으로 이루어지는데 이는 정치적 이익과 경제적 이익의 연계에 대한 공개를 통해 누가 정치인에게 대하여 영향력을 행사하려고 하는지를 파악할 수 있다는 점에서 중요한 역할을 한다고 할 것이다(헌재 1999. 11. 25. 95헌마154). 일본 정당조성법은 회계보고 등의 요지를 공표한 날부터 5년간 도도부현의 선거관리위원회가 정하는 바에 따라 누구든지 회계보고내역을 열람할 수 있도록 규정하고 있다 (§32). 영국 정당·선거 및 국민투표법도 회계보고를 접수한 후 가능한 빠른 시일 내에 보고서의 사본과 첨부된 문서의 사본을 일반인이 열람할 수 있도록 규정하고 있다 (§84, §124).

제 2 절 정치후원금 규제의 원칙과 수단

1. 정치후원금 관련 원칙 및 제한

(1) 정치자금의 기본원칙

현행 정치자금법은 정치자금²⁾ 관련하여 여러 가지 기본원칙을 제시하고 있다.

첫째, 누구든지 정치자금법에 의하지 아니하고는 정치자금을 기부하거나 받을 수 없다(정치자금법 제2조제1항). 이는 포괄적 규제원칙으로서, 이에 따라 정치후원금은 정치자금법에 규정된 방법과 절차에 의하여 기부하거나 받아야 하고 이러한 규제를 벗어난 정치후원금은 불법이 된다. 이러한 포괄적 규제원칙에 대해 대법원은 법에서 금지하고자 하는 음성적 정치자금의 수수행위가 그 개별적, 구체적 행위를 일일이 나열하는 방법으로는 규제가 불가능한 속성을 가지고 있기 때문이라고 설명하였고(대법원 2006. 12. 22. 2006도1623), 헌법재판소도 같은 논리로 정치자금을 수수하고자 한다면 정치자금법에 정해진 방법대로 하지 아니하면 처벌된다는 점을 법률조항을 통해 명백하게 하였으므로 헌법에 위반되지 아니한다고 보았다(헌재 2004. 6. 24. 2004헌바16). 이를 위반하여 정치자금법에 정하지 아니한 방법으로 정치자금을 기부하거나 기부받은 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하게 된다. 다만, 정치자금을 기부하거나 기부받은 자의 관계가 「민법」 제777조(친족의 범위)

2) 본 연구의 논의는 정치후원금에 한정되나 현행 정치자금법은 ‘정치자금’의 정의에 정치후원금을 포함하고 있으므로(정치자금법 제3조), 정치자금 기본원칙을 정치후원금에 그대로 적용하는 것은 문제가 없다.

의 규정에 의한 친족인 경우에는 그러하지 아니하다(정치자금법 제45조 제1항).

둘째, 정치자금은 국민의 의혹을 사는 일이 없도록 공명정대하게 운용되어야 하고, 그 회계는 공개되어야 한다(정치자금법 제2조제2항). 이를 정치자금의 공개원칙이라고 하는데, 헌법재판소는 이에 대해 정치인의 정치적 의사결정은 정치인에게 정치자금을 제공하는 개인이나 단체에 의하여 현저하게 영향을 받을 수 있으므로, 사인이 정치인에 정치자금을 기부하는 것 그 자체를 막을 필요는 없으나, 누가 정치인에 대하여 영향력을 행사하려고 하는지, 즉 정치적 이익과 경제적 이익의 연계는 원칙적으로 공개되어야 한다고 설명하였다. 유권자는 정치인의 정책을 결정하는 세력에 관하여 알아야 하고, 정치자금의 제공을 통하여 정치인에게 영향력을 행사하려는 사회적 세력의 실체가 정당의 방향이나 정책과 일치하는가를 스스로 판단할 수 있는 기회를 가져야 한다는 것이다(헌재 1999. 11. 25. 95헌마154 참고).

셋째, 정치자금은 정치활동을 위하여 소요되는 경비로만 지출하여야 하며, 사적 경비(가계의 지원·보조, 개인적인 채무의 변제 또는 대여, 향우회·동창회·종친회, 산악회 등 동호인회, 계모임 등 개인간의 사적 모임의 회비 그 밖의 지원경비, 개인적인 여가 또는 취미활동에 소요되는 비용)로 지출하거나 부정한 용도로 지출하여서는 아니된다(정치자금법 제2조제3항). 여기서 ‘부정한 용도’란 정치후원금의 지출목적이 위법한 것뿐만 아니라 사회상규나 신의성실의 원칙에 위배되는 부당한 경우를 의미한다(대법원 2008. 6. 12. 2006도4982). 이를 위반하여 정치자금을 정치활동을 위하여 소요되는 경비 외의 용도로 지출한 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다(정치자금법 제47조제1항제1호).

넷째, 「정치자금법」에 의하여 1회 120만원을 초과하여 정치자금을 기

부하거나 받는 자는 수표나 체크카드·예금계좌입금 그 밖에 실명이 확인되는 방법으로 기부하거나 받아야 한다. 1회 50만원을 초과하여 정치자금을 지출하는 경우 수표나 체크카드·예금계좌입금 그 밖에 실명이 확인되는 방법으로 지출하여야 하고, 현금으로 연간 지출할 수 있는 정치자금은 연간 지출총액의 100분의 20을 초과할 수 없다(정치자금법 제2조제4항). 이를 위반하여 실명이 확인되지 아니한 방법으로 정치자금을 기부·지출한 자 또는 현금으로 지출할 수 있는 연간 한도액을 초과하여 지출한 자는 200만원 이하의 벌금형에 처한다(정치자금법 제48조제2호).

다섯째, 누구든지 타인의 명의나 가명으로 정치자금을 기부할 수 없다(정치자금법 제2조제5항). 따라서 후원회는 후원인으로부터 타인의 명의나 가명으로 정치자금을 기부 받을 수 없다. 이를 위반하여 타인의 명의나 가명으로 납부 또는 기부된 정치후원금은 관할 선거관리위원회에서 납부받아 국고에 귀속시키도록 하고 있다(정치자금법 제11조제4항). 이를 위반하여 타인의 명의나 가명으로 정치자금을 기부한 자는 200만원 이하의 벌금형에 처한다(정치자금법 제48조제3호).

(2) 정치자금 기부의 제한

첫째, 외국인, 국내·외의 법인 또는 단체는 정치자금을 기부할 수 없으며, 누구든지 국내·외의 법인 또는 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할 수 없다(정치자금법 제31조). 국내·외의 법인 또는 단체와 ‘관련된’ 자금으로 기부하는 것까지 금지하고 있는 것은 법인·단체가 임원 등 개인을 통해서 정치후원금을 제공하는 탈법적인 방법을 동원할 수 없도록 하여 ‘법인·단체의 정치후원금 기부금지’ 규정의 입법취지를 살리기 위한 것이다(헌재 2010. 12. 29. 2008헌바89). 여기서 ‘외국인’은 국적법상

대한민국 국민이 아닌 자를 의미하고, 다만 복수국적자는 대한민국의 법령 적용에 있어서만 대한민국 국민으로 처우하므로 외국인에 해당하지 않아 정치자금 기부가 가능하다(국적법 제11조의2). ‘법인’은 자연인 이외에 법률에 의하여 권리능력이 인정된 사람 또는 재산의 결합체(사단 또는 재단)를 말하는바, 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다(민법 제33조). ‘단체’란 ‘공동의 목적 내지 이해관계를 가지고 조직적인 의사형성 및 결정이 가능한 다수인의 지속성 있는(1회적이지 않은) 모임’을 의미한다. 이를 위반하여 정치자금을 기부하거나 받은 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(정치자금법 제45조제2항제5호).

둘째, 누구든지 공직선거에 있어서 특정인을 후보자로 추천하는 일, 공무원이 담당·처리하는 사무에 관하여 청탁 또는 알선하는 일 등과 관련하여 정치자금을 기부하거나 받을 수 없다(정치자금법 제32조). 이를 위반하여 정치자금을 기부하거나 받은 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(정치자금법 제45조제2항제5호).

셋째, 누구든지 업무·고용 그 밖의 관계를 이용하여 부당하게 타인의 의사를 억압하는 방법으로 기부를 알선할 수 없다(정치자금법 제33조). 여기서의 ‘알선’은 의사를 억압하는 방법이나 정도도 업무, 고용 등의 관계로 상대방의 자유로운 의사결정을 침해하는 정도면 족하며 협박죄에서와 같이 명시적으로 해악을 고지하거나, 공갈죄에서와 같이 상대방을 위협시킬 정도의 억압이 필요한 것은 아니다(대법원 2004. 4. 27. 2004도 482). 이를 위반하여 정치자금의 기부를 받거나 이를 알선한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(정치자금법 제45조제2항제6호).

(3) 회계의 기본원칙

첫째, 정치자금 수입·지출은 선거관리위원회에 신고된 회계책임자만이 할 수 있다(정치자금법 제36조제1항). 다만, 예외적으로 회계책임자로부터 지출의 대강의 내역을 알 수 있는 정도의 지출의 목적과 금액의 범위를 정하여 서면으로 위임받은 회계사무보조자가 지출하는 경우와 회계책임자의 관리·통제 아래 신고된 정치자금 지출을 위한 예금계좌를 결제계좌로 하는 신용카드·체크카드·그 밖에 이에 준하는 것으로 지출하는 경우에는 신고된 회계책임자 외의 자에 의한 지출이 가능하다. 여기서 ‘지출의 대강의 내역’이라 함은 지출의 목적과 금액이 주요항목별로 나타나야 한다는 것이고 포괄적으로 위임하는 것은 금지된다. 이를 위반하여 회계책임자에 의하지 아니하고 정치자금을 수입·지출한 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다(정치자금법 제47조제1항제8호).

둘째, 회계책임자가 정치자금을 수입·지출하는 경우에는 관할 선거관리위원회에 신고된 예금계좌를 통해서 하여야 한다. 이 경우 정치자금의 지출을 위한 예금계좌는 1개만을 사용하여야 한다(정치자금법 제36조제2항). 이를 위반하여 신고된 예금계좌를 통하지 아니하고 정치자금을 수입·지출한 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다(정치자금법 제47조제1항제9호).

셋째, 후원회를 둔 공직선거의 후보자·예비후보자의 회계책임자는 후원회로부터 기부받은 정치후원금을 후원회 등록 전에 지출의 원인이 발생한 용도로 지출할 수 없다(정치자금법 제36조제5항). 선거비용과 관련하여 이를 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다(정치자금법 제49조제2항제3호).

2. 후원회 관련 규제

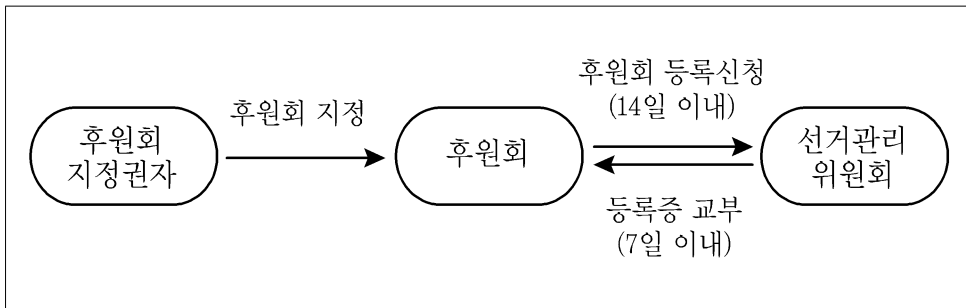
(1) 후원회 지정권자 제한

후원회를 설립하기 위해서는 등록이라는 절차를 거쳐야 한다. 그리고 후원회 등록을 위해서 후원회는 사전에 후원회지정권자로부터 지정을 받아야 한다. 후원회지정권자란 후원회를 둘 수 있는 주체로서 정치자금법에 규정된 국회의원(국회의원선거 당선인 포함), 대통령선거의 후보자 및 예비후보자, 정당의 대통령선거후보자 선출을 위한 당내경선후보자, 지역구국회의원선거의 후보자 및 예비후보자, 중앙당의 대표자 선출을 위한 당내경선후보자, 지방자치단체장 후보자(시·도지사 후보자, 자치구·시·군의 장 후보자) 등으로 한정된다(정치자금법 제6조).

(2) 후원회 설립절차

후원회의 대표자는 당해 후원회지정권자의 지정을 받은 날부터 14일 이내에 그 지정서를 첨부하여 관할 선거관리위원회에 등록신청을 하여야 하는데, 후원회의 등록신청사항은 후원회의 명칭, 소재지, 정관 또는 규약, 대표자의 성명·주민등록번호·주소, 회인(會印) 및 그 대표자 직인의 인영 등이며, 등록신청사항 중 변경이 생긴 때에는 후원회의 대표자는 14일 이내에 관할 선거관리위원회에 변경등록신청 또는 신고를 하여야 하고, 관할 선거관리위원회는 등록신청을 접수한 날부터 7일 이내에 등록을 수리하고 등록증을 교부하여야 한다(정치자금법 제7조).

[그림 2-1] 후원회 설립과정



후원회는 관할 선거관리위원회에 등록신청을 하여 그 등록이 수리된 날부터 모금 활동을 할 수 있고, 후원회가 지정권자의 자격상실, 지정권자의 지정철회, 정관에 정한 해산사유발생, 자진해산 등의 사유로 해산이 확정되는 경우 모금 활동을 중지하여야 한다(정치자금법 제10조, 제19조 등). 여기서 자격상실이라 함은 국회의원의 임기만료, 대통령후보자·지방자치단체장후보자의 당선 또는 낙선, 국회의원후보자의 낙선 등으로 인한 후원회 지정권자로서의 자격 상실을 의미한다. 따라서 일반적으로 선거종료후 당선인 결정시에 국회의원 후원회를 제외한 나머지 후원회는 해산되게 된다.³⁾

(3) 후원금 모금방법

등록된 후원회는 후원인으로부터 정치후원금을 모금하여 이를 당해 후원회지정권자에게 기부하게 된다. 후원회가 정치후원금을 모금한 때에는 모금에 직접 소요된 경비를 공제하고 지체 없이 이를 후원회지정권자에

3) 그 직을 가지고 현역으로 후원회를 운영할 수 있는 주체는 국회의원이 유일하다.

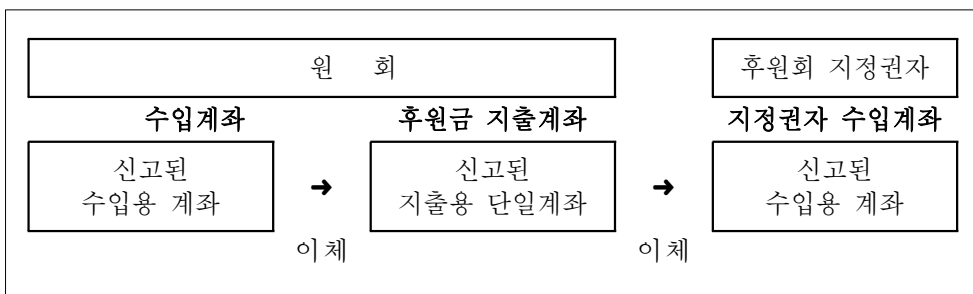
게 기부하여야 하며, 후원인이 후원회지정권자에게 직접 정치후원금을 기부한 경우 해당 후원회지정권자가 기부받은 날부터 30일 이내에 기부받은 정치후원금과 기부자의 인적사항을 자신이 지정한 후원회의 회계책임자에게 전달한 경우에는 해당 후원회가 기부받은 것으로 본다(정치자금법 제10조).

[그림 2-2] 후원금 모금과정



후원회 회계책임자는 지정권자에 대한 기부시 후원회의 정치후원금 지출계좌에서 지정권자의 수입계좌로 이체하는 방식으로 기부하여야 한다.

[그림 2-3] 후원금 기부절차



후원회는 우편·통신(전화, 인터넷전자결제시스템 등을 말한다)에 의한 모금, 중앙선거관리위원회가 제작한 정치자금영수증(이하 "정치자금영수

증"이라 한다)과의 교환에 의한 모금 또는 신용카드·예금계좌 등에 의한 모금 그 밖에 정치자금법과 정당법 및 공직선거법에 위반되지 아니하는 방법으로 정치후원금을 모금할 수 있다. 다만, 집회에 의한 방법으로는 정치후원금을 모금할 수 없다(정치자금법 제14조).

후원회는 회원모집 또는 정치후원금 모금을 위하여 인쇄물·시설물 등을 이용하여 후원회명, 정치후원금 모금의 목적, 기부처, 기부방법, 해당 후원회지정권자의 사진·학력(정규학력과 이에 준하는 외국의 교육과정을 이수한 학력에 한한다)·경력·업적·공약과 그 밖에 홍보에 필요한 사항을 알릴 수 있다. 다만, 다른 정당·후보자(공직선거의 후보자를 말하며, 후보자가 되려는 자를 포함한다)·대통령선거경선후보자 및 당대표경선후보자에 관한 사항은 포함할 수 없다. 후원회는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)에 따른 신문 및 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)에 따른 정기간행물을 이용하여 분기별 4회 이내에서 정치후원금의 모금과 회원의 모집 등을 위하여 홍보에 필요한 사항을 광고할 수 있다. 이 경우 후원회를 둘 수 있는 기간이 3월을 초과하지 아니하는 때에는 4회 이내로 한다. 1회 광고의 규격은 신문광고는 길이 17센티미터 너비 18.5센티미터 이내, 이 외의 광고는 당해 정기간행물의 2면 이내이다(정치자금법 제15조).

후원회가 정치후원금을 기부받은 때에는 정치후원금을 기부받은 날부터 30일까지 중앙선거관리위원회가 제작하는 정치자금영수증을 후원인에게 교부하여야 한다. 하나의 후원회가 연간 발급받을 수 있는 정치자금영수증의 액면 가액 총액은 그 후원회의 연간 모금한도액을 초과할 수 없다(정치자금법 제17조).

후원회의 회계책임자는 후원인으로부터 기부 받은 정치후원금이 정치자금법 또는 다른 법률에 위반되는 청탁 또는 불법의 정치후원금이라는

사실을 안 날부터 30일 이내에 후원인에게 반환하고, 정치자금영수증을 교부하였을 때에는 이를 회수하여야 한다. 이 경우 후원인의 주소 등 연락처를 알지 못하여 반환할 수 없거나 후원인이 수령을 거절하는 때에는 선거관리위원회를 통하여 이를 국고에 귀속시켜야 한다(정치자금법 제18조).

3. 정치후원금 관련 기준 및 한도

(1) 후원인 기부한도

첫째, 후원인이 연간 후원회에 기부할 수 있는 정치후원금은 총 2천만원을 초과할 수 없다(정치자금법 제11조제1항). 만약 제한을 두지 않고 정치후원금 기부를 무한정 허용하게 되면 재산이 많은 국민들의 의사가 가난한 국민들의 의사보다 정치에 더 많이 반영되어 정치적 불평등이 발생할 수 있기 때문에 이를 방지하고자 인적제한을 두고 있는 것이다. 이를 위반하여 정치후원금을 기부한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(정치자금법 제45조제2항제2호).

둘째, 후원인이 하나의 후원회에 연간 기부할 수 있는 한도액은 대통령선거의 후보자 및 예비후보자, 대통령선거경선후보자 후원회는 1천만원, 그 외의 후원회는 500만원이다(정치자금법 제11조제2항). 이는 후원인이 특정 후원회에 한도의 제한 없이 기부가 가능하도록 허용할 경우 후원회가 특정인의 의사에 영향을 받을 수 있기 때문에 이를 방지하고자 제한을 두는 것이다. 이를 위반하여 정치후원금을 받거나 모금 또는 기부를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(정치자금법 제45조제2항제2호).

셋째, 후원인은 1회 10만원 이하, 연간 120만원 이하의 정치후원금을 이를 익명으로 기부할 수 있다(정치자금법 제11조제3항). 익명기부한도액을 위반하여 기부한 자는 200만원 이하의 벌금형에 처한다(정치자금법 제48조제6호).

넷째, 후원회의 회계책임자는 익명기부한도액을 초과하거나 타인의 명의 또는 가명으로 정치후원금을 기부받은 경우에는 그 초과분 또는 타인의 명의나 가명으로 기부받은 금액은 국고에 귀속시켜야 한다(정치자금법 제11조제4항). 이를 위반하여 정치후원금을 정당한 사유 없이 국고에 귀속시키지 아니한 자는 200만원 이하의 벌금형에 처한다(정치자금법 제48조제4호).

[표 2-1] 후원인의 기부한도액

후원회 유형	기부한도액 (연간 총 2천만원 이내)
대통령후보자등후원회, 대통령선거경선후보자후원회	후원회마다 1천만원
국회의원후원회 · 국회의원후보자등후원회, 당대표경선후보자후원회, 시 · 도지사후보자후원회	후원회마다 500만원

(2) 후원회 모금 · 기부 한도

첫째, 후원회가 연간 모금할 수 있는 한도액은 대통령선거 예비후보자 및 후보자후원회, 대통령선거경선후보자후원회는 각각 선거비용제한액의 100분의 5에 해당하는 금액, 국회의원, 국회의원선거 예비후보자 및 후보자, 당대표경선후보자의 후원회는 각각 1억5천만원, 지방자치단체장후보

자후원회는 선거비용제한액의 100분의 50에 해당하는 금액이다(정치자금법 제12조제1항). 후원회가 해당 후원회지정권자에게 연간 기부할 수 있는 한도액은 연간 모금한도액과 같은 금액으로 하고, 후원회가 모금한 정치후원금이 연간 기부한도액을 초과하는 때에는 다음 연도에 이월하여 기부할 수 있다(정치자금법 제12조제2항, 제3항). 이를 위반하여 정치후원금을 받거나 모금 또는 기부를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(정치자금법 제45조제2항제2호).

둘째, 공직선거가 있는 연도에는 연간 모금·기부한도액의 2배를 모금할 수 있다. 다만, 이러한 특례규정은 모든 후원회가 그 대상은 아니고, 대통령선거의 경우 후보자를 선출한 정당의 지역구국회의원후원회, 임기만료에 의한 국회의원선거의 경우 지역구에 후보자로 등록한 국회의원후원회, 임기만료에 의한 동시지방선거의 경우 해당 선거구에 후보자를 추천한 정당의 지역구국회의원후원회만이 그 대상이 된다(정치자금법 제13조). 이를 위반하여 정치후원금을 받거나 모금 또는 기부를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(정치자금법 제45조제2항제2호).

[표 2-2] 후원회의 연간 모금한도액

후원회 유형	연간 모금한도액
대통령선거 예비후보자 및 후보자, 대통령선거경선후보자 후원회	선거비용제한액의 100분의 5에 해당하는 금액
국회의원, 국회의원선거 예비후보자 및 후보자, 당대표경선후보자 후원회	각각 1억5천만원
지방자치단체장후보자 후원회	선거비용제한액의 100분의 50에 해당하는 금액

4. 회계보고

후원회대표자 및 후원회지정권자 등은 정치후원금의 수입과 지출을 담당하는 회계책임자 1인을 공직선거법상 선거운동을 할 수 있는 자 중에서 선임하여 지체 없이 관할 선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 한다(정치자금법 제34조).

정치자금 수입·지출은 신고된 회계책임자만이 할 수 있다. 회계책임자가 정치자금의 수입·지출을 하는 경우에는 관할 선거관리위원회에 신고된 예금계좌를 통해서만 할 수 있다. 정치자금지출을 위한 예금계좌는 1개만을 사용하여야 한다(정치자금법 제36조). 이러한 제도의 입법취지는 정치자금의 수입·지출을 공개하여 투명성을 확보하고 이와 관련된 부정을 방지함으로써 민주정치의 건전한 발전을 도모하고자 하는데 있다(대법원 2007. 11. 22. 2007도6937). 후원회의 회계책임자는 후원회 수입·지출부를 비치하고 회계장부에 정치후원금 등 수입의 상세내역, 후원회 지정권자에 대한 기부일자·금액과 정치후원금 모금에 소요된 경비 등 지출의 상세내역을 기재해야 한다. 여기서 수입의 상세내역이라 함은 수입의 일자·금액, 제공자의 성명·생년월일·주소·직업·전화번호 그 밖의 명세를 말하고, 지출의 상세내역이라 함은 지출의 일자·금액·목적, 수령자의 성명·생년월일·주소·직업·전화번호를 말한다(정치자금법 제37조). 회계책임자가 정치자금을 수입·지출할 경우에는 영수증 그 밖의 증빙서류를 구비하여야 한다(정치자금법 제39조). 다만, 지출금액이 20만원 이하로서 봉사료 등 사회통념상 영수증을 받을 수 없는 경우, 택시·버스 등 대중교통수단이나 무인판매기 이용의 경우 등 법령의 규정에 의하여 영수증을 발행하지 아니하는 경우, 영수증 그 밖의 증빙서류를 구비할 수 없는 불가피한 사유가 있는 경우에는 영수증 그 밖의 증빙

서류 구비를 생략할 수 있다(정치자금사무관리규칙 제39조제3항). 공직 선거후보자·예비후보자가 선거운동을 함에 있어 회계책임자가 이에 소요되는 경비를 지출할 수 없는 부득이한 경우에는 공직선거후보자·예비후보자가 직접 경비를 지출할 수 있는데, 이 경우 정치자금의 지출을 위하여 별도로 개설한 예금계좌에 입금하거나 관할 위원회에 신고된 지출을 위한 예금계좌를 결제계좌로 하는 신용카드를 통하여 지출하여야 한다. 그리고 지출 후에는 영수증 그 밖의 증빙서류를 회계책임자에게 제출하고 정산하여야 한다(정치자금사무관리규칙 제39조제5항).

국회의원 후원회 회계보고 기한은 다음의 표와 같다(정치자금법 제40조제1항,제2항).

[표 2-3] 국회의원 후원회 회계보고 기한

구 분	대 상 기 간	보 고 기 한
평 년	1. 1 ~ 6. 30 현재	7. 31까지
	7. 1 ~ 12. 31 현재	다음연도 1. 31까지
연간 모금한도액 2배 모금가능 연도 ※ 선거일이 12월인 경우에는 평년과 같음	1. 1 ~ 선거일후 20일 현재	선거일후 30일까지
	선거일후 21일 ~ 12. 31 현재	다음연도 1. 31까지
후원회 해산	해산한 날부터 14일 이내	

후원회의 회계보고 사항은 재산상황, 수입내역, 지출의 상세내역이며 이 중 정치후원금의 수입내역은 1회 30만원 초과 또는 연간 300만원(대통령후보자·예비후보자등후원회 및 대통령선거경선후보자후원회는 500만원)초과 제공자는 성명·생년월일·주소·직업·전화번호·수입일자·금액이고, 그 이하의 금액은 일자별로 그 건수와 금액이다(정치자금법 제40조제3항). 후원회는 회계보고를 하는 때에 다음의 서류를 첨부하여

야 한다. 그 서류로는 후원회의 수입·지출총괄표, 재산명세서, 후원회의 수입·지출부, 영수증 그 밖의 증빙서류사본, 정치자금의 수입·지출한 예금통장 사본, 자체감사기관의 감사의견서, 대의기관(수임기관)·예산결산위원회심사의결서사본, 잔여재산인계·인수서(인계의무자에 한함), 선거비용 지출내역서 사본 등이 있다(정치자금법 제40조제4항). 회계보고시 구비·제출하여야 하는 서류를 강화한 것은 정치자금의 사용 및 회계처리의 진실성을 확보할 수 있도록 하기 위해서이다.

회계보고를 받은 관할 선거관리위원회는 회계보고 마감일부터 7일 이내에 그 사실과 열람·사본교부기간 및 사본교부에 필요한 비용 등을 공고하여야 한다. 관할 선거관리위원회는 회계보고된 재산상황, 정치자금의 수입·지출내역 및 첨부서류를 그 사무소에 비치하고 공고일부터 3월간 누구든지 볼 수 있게 하여야 한다. 다만, 선거비용에 한하여 열람대상 서류 중 정치자금의 수입과 지출명세서를 선거관리위원회의 인터넷 홈페이지를 통하여 공개할 수 있되, 열람기간이 아닌 때에는 이를 공개하여서는 아니된다(정치자금법 제42조제1항, 제2항). 다만, 후원회에 연간 300만원(대통령후보자등·대통령선거경선후보자의 후원회의 경우 500만원) 이하를 기부한 자의 인적 사항과 금액은 공개하지 아니한다(정치자금법 제42조제4항). 누구든지 공개된 정치자금 기부내역을 인터넷에 게시하여 정치적 목적에 이용하여서는 아니된다(정치자금법 제42조제5항).

제 3 절 정치후원금 규제회피 및 우회현상의 원인과 유형

1. 원인과 유형 분류의 의의

본 절에서는 정치후원금 규제회피 및 우회현상의 원인과 유형을 살펴보고자 한다. 규제의 비현실성, 위반행위 적발과 처벌의 어려움과 한계, 돈선거와 선거승리의 역학 관계 인식, 기타 요인 등 규제회피 및 우회에 영향을 주는 요인은 다양하다. 그들 하나하나가 독립적으로 중요한 의미를 가지기도 하지만 상호간에 영향을 주는 관계에 있기도 하다.

원인들을 크게 범주화하면 규제의 비현실성과 그로 인해 발생하는 제반 원인들로 구분할 수 있는데, 본 절은 정치후원금 회피 및 우회현상의 원인을 설명하고 그 원인들이 모두 규제의 비현실성에서 비롯되었음을 밝히고자 한다. 그리고 이를 통해 처벌규정이 약하다거나 규제기준이 너무 낮게 설정되어 있어서 의도적으로 규제를 회피·우회하고 있다는 현실의 주장은 논리적 타당성이 낮음을 설명하고자 한다.

2. 규제의 비현실성

정치후원금 관련 대부분의 규제들은 규제수단 면에서 보면 대부분 투입요소기준 규제에 속한다. 규제 조항 대부분이 원칙, 기준, 금지에 관한 것이기 때문이다. 지출의 일반원칙, 기부한도, 모금방법, 기부제한 등 정치자금법상의 각종 원칙, 기준, 금지 조항들이 그 예에 해당된다.

정치후원금 규제는 규제목표의 달성을 위해 반드시 갖추어져야 할 요건이나 이행해야 할 행동 등 투입요소기준을 설정하고, 규제대상자가 이 기준에 부합되는 조치나 행동을 취하고 있는지를 확인·감시하는 방식으

로 규제가 이루어지고 있다. 따라서 이의 효과적인 집행을 위해서는 규제 기준 설정의 합리성과 현실성이 매우 중요하다. 규제 기준에 대해 규제대상자가 나름의 판단 기준으로 현실성, 합리성을 판단한 뒤 순응과 회피·우회 여부를 결정할 것이기 때문이다. 규제기준 설정에 있어 헌법재판소는 국가전체의 정치·사회적 발전단계와 국민의식의 성숙도, 종래의 선거풍토나 그 밖의 경제적·문화적 제반여건을 종합하여 합리적인 선에서 규제를 결정해야 할 것임을 강조하기도 하였는데(헌재 1997. 3. 27. 95헌가17), 다만 구체적으로 그 기준선이 무엇인지에 대해서는 논란의 여지가 있을 것이다.

기준을 제대로 세우기 위해서는 정치후원금이 왜 필요한지 그리고 얼마나 필요한지에 대한 사회 전반적인 고민이 우선되어야 할 것이다. 단 순히 돈은 부정한 것, 규제로 묶어야 할 것 등의 생각만으로 규제강화를 추진한다면 결국 현실과 괴리된 높은 규제기준을 형성할 가능성이 높아지기 때문이다. 따라서 정치자금법 개정 시에는 반드시 그 규제의 필요성에 대한 사회 전반적인 고민이 따라야 할 것이나, 본 연구의 2004년 개정 당시도 그러했고 그 후에도 그러한 고민이 잘 나타나지 않고 있다. 그 결과 규제의 필요성 또는 현행 규제의 현실성에 대한 심도 깊은 논의보다는 규제기준 완화시 또는 규제 폐지시 발생할 수 있는 문제점에 초점을 맞춘 논의만이 언론 또는 여론에 회자되어 국민들은 마치 규제가 사라지면 큰 일이라도 일어날 것처럼 생각하게 되고 따라서 규제완화 논의에 대해서는 난색을 표하게 된다. 당시 언론 보도에서도 규제강화 논의 일색이었으며 국민 여론과 언론, 시민단체의 태도 역시 일관되게 그러한 태도를 보이고 있었다. 이러한 환경 하에서 규제 기준이 합리적으로 결정되기란 사실상 어려웠고 실제 탄생한 정치후원금 관련 규제 역시 이러한 비판에서 자유롭지 못하였다.

현행 규제기준은 2004년 일명 ‘오세훈법’이라 불리는 관련 규제가 매우 강화된 정치자금법에 근거한 것인데, 실제로 개정 후에도 많은 학자 및 정치인들이 규제의 실질적 내용이 현실과 맞지 않다는 의견을 개진하여 왔다. 전용주·서영조(2005)는 부패정치청산이라는 국민적 압력에 정치인들이 즉흥적으로 대응한 나머지 현실을 제대로 투영하지 못한 제도를 만들어냈다는 비판을 하기도 하였다. 이러한 비판은 최근까지도 이어져오고 있는데 특히 후원액 제한과 법인·단체 기부금지는 현실을 반영하지 못한 규제로 여전히 지적되고 있다. 물론 후원액 제한과 법인·단체 기부금지로 인해 소액다수 기부문화가 정착되었다는 평가가 있기도 하다. 그러나 2004년 개정 당시부터 현재까지 기업과 단체의 쪼개기 후원이 끊임없이 일어나고 있으며, 출판기념회를 통한 우회적 기부 역시 지속적으로 발생하고 있는 것을 볼 때 현행 규제의 비현실성에 대한 어느 정도의 힌트는 얻을 수 있을 것으로 보인다. 특히 후원금 기부에 있어 현실적인 거래의 필요성이 있음에도 수요와 공급에 과도한 제한을 두어 이를 회피하거나 우회할 수밖에 없는 조건을 만들었음은 부인하기 어려워 보인다.

규제기준이 현실과 맞지 않게 설정될 경우 정치인들은 비현실적인 기준을 억지로 준수하려 하기보다는 자신의 현실에 맞춰 필요에 따라 정치후원금을 수입·지출하려 할 것이고 이는 자연스럽게 규제회피 및 우회현상으로 연결될 것이다. 선거공영제가 실시되면서 선거에 들어가는 돈은 줄어들었다는 평가를 받고 있지만 그렇다고 정치활동에 들어가는 돈이 전혀 필요하지 않은 것은 아니기 때문이다. 특히 일상적인 정치활동에는 여전히 많은 돈이 들고 있다.⁴⁾ 따라서 정치후원금 규제가 현재처럼 현실

4) 지역구 사무실 유지와 인건비 등 일상적인 경상비만도 평균 500만원 이상이며 지역구에 돌리는 의정보고서 2~3만부를 적는데 대략 1000만원이 든다. 그 외 보좌진들의 출장비, 차량유지비 등을 합하면 현행 정치후원금 만으로 는 빠듯하다. <한국경제, 돈과 권력의 은밀한 공생, 2009년 4월 3일자>

을 반영하지 못한 채 계속적으로 유지된다면 정치인들은 규제회피 및 우회를 어쩔 수 없이 선택할 수밖에 없을 것이다.

장정윤(2010)은 현실 정치에서 음성적 정치자금의 수수동기를 법제도를 통해 최소화시킬 필요성은 존재하지만 비현실적인 규제는 오히려 부패자금의 수수를 유발시킬 수 있음을 지적하였고, 전용주(2004) 역시 이와 관련하여 정치자금 제도개선의 궁극적 정책목표를 기업들이 정치인에게 “주지 않고 받지도 않는다(give nothing, get nothing)”라는 비현실적인 목표에 두어 오히려 불법적이고 음성적인 정치자금의 거래를 조장하기 보다는 합법화하되 “적게 주고 적게 받는(give a little, get a little)” 현실적인 정책 목표를 두어야 한다고 주장하기도 하였다. 결국 규제회피 및 우회를 막기 위해서는 과도한 규제목표, 무조건적 금지, 현실과 괴리된 원칙 및 기준 등 비현실적인 내용의 규제형성을 억제하여야 할 것이나 그것이 쉽지 않은 것이 현실이다.

외국입법례를 보더라도 우리의 규제가 강함을 알 수 있다. 규제규정 자체가 양적으로 많은 것은 차치하고서라도, 그 내용에 있어서도 과도하게 절차를 규제하거나 행위를 제한하는 내용이 많다. 그 예로 보면 미국, 영국, 일본, 프랑스 모두 우리와 달리 법인·단체의 정치자금 기부를 허용하고 있다. 허용할 뿐만 아니라 기부 액수도 정치적 의사표현이 충분히 가능할 만큼 높게 설정되어 있다. 개인 연간 기부한도액도 마찬가지이다. 특히 1인당 국민총소득(명목GDP 기준)이 2012년 한국이 2만2590달러였고 일본 4만6720달러인데 비해, 연간 기부한도액은 한국이 2천만원, 일본은 2천만엔(약 2억원 정도)으로 소득 대비 기부한도액의 차이가 매우 크다. 1인당 국민총소득만을 고려한다면 한국의 기부한도 적정선은 1억원 정도가 될 것이지만 지금은 1/5에 머물러 있다. 다른 국가와 비교할 때 과도한 면이 있음은 분명하다.

3. 위반행위 적발의 어려움과 한계

위반행위 적발의 어려움 역시 규제회피 및 우회의 주요 원인으로 지적되고 있다. 규제 위반시 규제기관에 적발될 확률이 높아지면 위반의 유인이 줄어들 것이고, 반대로 적발 확률이 낮아지면 규제회피 및 우회의 유인이 증가할 것이다. 정치후원금 규제영역은 일반적으로 그 위반행위에 대한 적발이 어려운 것으로 알려져 있으며 그에 따라 규제회피 및 우회의 빈번한 발생이 문제시되고 있다.

위반행위 적발의 어려움은 크게 두 가지 원인으로 인해 발생한다. 하나는 규제기관의 소극성이며 다른 하나는 규제자원의 부족이다. 그런데 두 가지 모두 근본적으로는 규제의 비현실성에 기인한다는 점에 공통점이 있다.

규제기관은 규제를 집행하고 규제대상자가 규제에 순응하도록 통제하는 역할을 한다. 즉, 규제를 회피하거나 우회하는 규제위반행위를 적발함으로써 사회의 규제 순응력을 높이는 역할을 수행하는 것이다. 다만, 이러한 역할의 원활한 수행을 위해서는 규제기관의 적극적 태도와 관료의 능력, 그리고 물적·인적 자원 등이 필요하게 된다. 그리고 이러한 조건이 충족되지 못할 경우에는 그 적발이 곤란해짐과 동시에 규제회피 및 우회를 결과하게 된다.

규제기관의 소극성은 규제기관이 규제가 비현실적임을 인지하는 경우에 나타나게 된다. 규제 형성 과정에 규제기관이 직접 참여하는 경우가 일반적이는데,⁵⁾ 그러한 과정에서 규제기관이 규제가 비현실적임을 알게 되는 경우, 최병선(2013a)이 지적하듯 규제기관은 규제 내용 그대로 집행

5) 이는 우리 국회의 관례이기도 한데, 실무의견을 듣거나 그 기준의 현실성을 파악하기 위해 규제기관의 장을 소위원회나 전체회의에 참석시키는 것이다.

하는데 부담을 느끼게 된다. 규제대상자의 행위가 규제에 대한 위반 행위임이 분명하더라도 규제의 비현실성을 고려할 때 엄한 처벌을 받도록 만드는 것이 사리에 맞지 않을 뿐만 아니라 근본적 문제해결에 도움이 되지 않아 불합리하다고 규제기관 스스로 판단하기 때문이다. 따라서 규제기관은 규제위반 적발에 소극적일 수밖에 없게 되고 이는 반대로 규제대상자 입장에서는 규제회피 및 우회에 유리하게 작용하여 이러한 현상이 만연하는 결과를 낳게 된다.

규제자원의 부족 역시 비현실적 규제 강화의 결과 나타나게 된다. 규제가 강화될 경우 새로운 규제에 대한 준수여부 파악 및 금지행위에 대한 적발을 위해서는 기존보다 많은 인적, 물적 자원을 투입해야 한다. 물론 규제형성과 동시에 즉시 자원 보충이 되기는 쉽지 않으나 이는 어느 정도 규제 형성 당시 충분히 예상할 수 있기에 큰 문제가 되지는 않을 것이다. 다만, 규제가 현실과 부합하지 않아 규제회피 및 우회가 증가하게 되는 경우에는 그에 따라 자원이 늘려야 하는 상황이 발생하게 된다. 그러나 적발을 위해 투입되는 자원이 한정된 만큼 실제 적발률은 그리 높지 않을 것이고 이에 규제기관은 의욕이 있어도 단속하지 못하는 상황이 되거나 자원의 부족으로 인해 의욕마저도 줄어드는 상황이 되고 마는 것이다. 그리고 이는 규제회피 및 우회 유인으로 작용하게 된다.

정리하면 규제회피 및 우회의 원인으로 위반행위 적발의 어려움을 들 수 있으나 이는 규제 자체의 비현실성에서 기인한 것으로 볼 수 있고 따라서 근본적인 해결을 위해서는 규제의 현실성을 확보해야 할 것이다.

4. 위반행위 처벌의 관대함

위반행위 처벌의 관대함 역시 규제회피 및 우회의 주요 원인으로 지적되고 있다. 규제 위반시 강한 처벌을 받을 확률이 높아지면 위반의 유인이 줄어들겠지만, 반대로 약한 처벌을 받을 확률이 높아지면 규제회피 및 우회의 유인이 증가하기 때문이다. 그간 언론과 학계에서 여러 차례 지적해 온 것처럼 정치자금법 위반행위에 대한 처벌이 관대하게 이루어져 온 결과 규제회피 및 우회현상은 증가하게 되었다.

관대한 처벌은 근본적으로 규제의 비현실성에 기인한다. 특히 현실적으로 지키기 어려운 강한 규제와 강력한 처벌규정은 관대한 처벌을 부추기는 결과를 가져오게 된다. 최병선(2013a)이 강조하듯 규제자원이 항시적으로 부족한 상태에서 선택되는 규제수단은 불가피하게 추가적 규제와 처벌의 강화일 수밖에 없고 따라서 현행 정치후원금 관련 규제에 대한 자원이 부족한 현실에서 처벌강화는 어쩔 수 없는 선택일 수밖에 없다. 그런데 문제는 과도한 규제목표의 설정과 더불어 이런 유형의 규제수단의 선택이 규제의 불합리성을 가중시키고 규제효과를 떨어뜨린다는 점이다. 규제기준이 정치현실에 부합하여 누구나 지킬 수 있고 오히려 위반하는 행위에 대한 비난 가능성이 크다면 규제위반에 대한 처벌을 강화하고 그에 따라 강한 처벌을 하는 것은 문제가 되지 않을 것이다. 하지만 규제회피 및 우회가 공공연히 일어나고 있는 현실에서 많은 위반자 중에 우연히 적발된 일반인을 대상에게 규정대로 강한 처벌을 한다는 것은 불합리하다고 생각할 수 있는 여지가 충분히 있을 것이다. 특히 현재 발생하고 있는 다종다양한 규제회피 및 우회사례들이 규제대상자인 정치인과 국민들이 고의나 무지로 규제를 무시하고 위반한다기보다는 자신의 행동이 규제위반에 해당될 수 있음을 잘 알면서도 규제가 우리나라의 정치현

실과 지나치게 유리되어 있는 속에서, 또한 다른 규제대상자들도 자기와 같은 처지에 있고 따라서 비슷한 행동을 하리라는 충분히 근거 있는 추정 하에서 나타나고 있는 사례들이라고 볼 때 규제를 위반하였다고 하여 일벌백계한다는 것은 불합리한 결과를 야기할 수밖에 없다.

정치인이나 기업인에 대한 처벌 역시 마찬가지이다. 좌승희(2004)가 지적하듯 현재의 불법정치자금 문제는 일반적으로 묵인되어온 “과거의 관행” 속에서 일어난 것으로 일부 정치인의 문제가 아닌 체제 전반적인 문제로 이해되므로, 따라서 한 두 정치인과 기업만을 처벌하게 될 경우 사실상 처벌받는 사람이 승복하기 어려운 상황이다. 강한 처벌규정에도 불구하고 그 적용에 있어 규제의 비현실성에 대한 고려가 있다고 보는 편이 맞을 것이므로 근본적으로 규제 현실화에 대한 노력의 선행화가 필요할 것이다.

5. 돈선거의 역학에 대한 인식

돈선거의 역학에 대한 인식 역시 규제회피 및 우회의 주요 원인으로 지적되고 있다. 정치에는 돈이 필요하며 선거에서의 승리를 위해서는 더 더욱 돈이 필요함을 인식하고 있는 정치인들은 돈을 많이 모금하고 또 지출하여 선거에서 승리하고 싶어 한다. 그러나 규제가 이러한 현실을 반영하지 못하고 그 의지를 과도하게 규제할 경우에는 규제를 회피 또는 우회하여 돈을 모금·지출하여 선거에서 승리하고자 하는 유인이 증가하게 된다.

선거에서의 승리를 위해서는 필연적으로 돈이 수반될 수밖에 없다. 비선거시 정치활동 역시 마찬가지이다. 다음 선거를 위한 준비, 얼굴 알리기, 지역구 다지기 등에 많은 돈이 필요하게 된다. 저비용 선거를 위한

지속적인 제도개선에도 불구하고 여전히 선거운동에는 많은 돈이 소모된다. 문제는 정치인들에게 필요한 돈은 지속적으로 늘어나는데 그 자금을 마련하는 것 자체가 현행 규제 상으로는 용이하지 않다는데 있다. 이에 규제형성자인 정치인들이 현행 정치후원금 구조의 한계를 호소하고 역으로 제도개선의 필요성을 주장하고 있는 현실이다(장정윤, 2010).

정치인은 조직을 좀 더 동원하고 SNS, 인터넷 등 미디어를 더 이용하기 위해서 상대 후보보다 돈을 더 지출하려고 한다. 이것이 곧 선거승리로 이어질 것이라고 생각하기 때문이고, 따라서 쉽사리 돈의 유혹에서 벗어나지 못하게 된다. 유권자 역시 후보자들에 대해 반복적으로 정보를 받게 되면 아무리 관심 없는 사람이라도 호감을 일으키는 효과가 있으므로 이를 아는 정치인들은 어떤 수단과 방법을 동원해서라도 돈을 지출하여 자신을 알리고자 하는 유혹에 빠지게 되는 것이다. 물론, 정치자금 지출 기준이 현실에 부합하여 이를 충족시키면서 자신을 알릴 수 있는 기회가 충분하다면 굳이 위험을 무릅쓰면서 규제회피 및 우회를 하지는 않았지만, 현실과 괴리된 규제로 인해 자신을 포함한 누구나 규제를 회피 또는 우회할 수밖에 상황이라는 판단이 들 경우에는 굳이 자신만 규제를 준수하여 상대적 불이익을 받으려 하지는 않을 것이기에 규제회피 및 우회현상은 사회에 만연하게 된다. 결국 선거승리가 목적인 정치인들은 이러한 고려 하에서 정치후원금 모금한도를 넘어 비밀리에 모금을 하거나 선거비용을 넘어 지출한 후 회계보고를 허위로 하는 등 규제회피 및 우회를 피하게 되는 것이다. 차라리 모금한도를 완화하여 납득할 수 있는 기준을 세운다면 그것이 최소한 한계점(ceiling)으로서의 역할을 할 수는 있으므로 규제 회피 및 우회를 완화하는 기능을 해낼 수 있을 것이다.

6. 기타 원인

규제, 규제기관 및 규제대상을 둘러싸고 있는 환경적 요인도 간과해서는 안 될 것이다. 물론 환경적 요인이라 하면 정치·경제·사회·문화에 있어서의 물리적 환경이 중요하게 생각될 것이지만 심리적 분위기, 여론 등도 무시할 수 없는 중요한 환경적 요인이 될 것이다. 예를 들어, 규제가 현실적이고 누구나 불만 없이 지킬 수 있는 수준이 된다면 이를 위반하여 회피하는 행위는 비난가능성이 높고 죄악시하는 분위기가 사회에 퍼져있을 것이다. 그리하여 규제회피를 피하는 자는 자신의 규제회피가 발각되었을 경우 받게 될 사회적 비난을 회피 이전에 생각할 수밖에 없게 되고 따라서 규제회피를 쉽게 결정하기 어려운 상황에 처하게 될 것이다. 반대로 규제가 현실과 괴리되어 있어 규제를 지키기 어렵거나 지키는 것이 오히려 손해라는 분위기가 사회에 만연되어 있다면 대부분의 규제대상자들은 어렵지 않게 규제회피 결심을 하게 될 것이다. 규제위반이 적발되었다 하더라도 재수 없어 걸렸다 혹은 걸린 사람만 불쌍하다는 평가를 받고 낮은 비난가능성에 따라 처벌 또한 약할 가능성이 높기 때문이다.

제 3 장 규제회피 및 우회현상 사례의 분석

규제가 효과적으로 작용할 경우 우리는 불편 혹은 비용을 감수하고서라도 그것에 순응하면서 살아갈 것이다. 최병선(2013b)의 주장처럼 인간은 본능적으로 남에게 인정과 칭찬을 받고 싶어 하는 존재이기 때문이다. 그렇다면 왜 정치후원금 영역에서는 규제회피 및 우회현상이 지속적으로 나타나는 것일까? 정치인과 국민들이 남들에게서 비난받을 것을 감수하고도 어떠한 이유로 규제를 회피하거나 우회하려고 하는 것일까?

본 연구는 규제회피 및 우회의 여러 원인 중에서 규제의 비현실성을 가장 근본적인 원인으로 보고 있다. 그리고 다음의 사례를 통해 규제의 비현실성으로 인해 많은 정치인과 국민들이 규제회피 및 우회를 할 수밖에 없음을 밝히고자 한다.

제 1 절 법인의 정치후원금 기부금지

2003년 하반기에 이르러, 이권과 특혜를 노리는 기업과 정치자금을 필요로 하는 정치세력간의 정경유착이 사회적으로 크게 문제됨에 따라, 2004. 3. 12. 정치자금법 개정을 통해 법인의 정치후원금 기부를 전면 금지하였다. 당해 규제의 취지는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있는데, 첫째는 법인의 정치자금 기부를 통한 정치활동이 민주적 의사형성과정을 왜곡하거나 선거의 공정을 해하는 것을 방지하기 위한 것이고, 둘째는 구성원의 의사에 반하는 정치자금 기부로 인하여 법인 구성원의 정치적 의사표현의 자유가 침해되는 것을 방지하기 위한 것이다(대법원 2012. 6. 14. 2008도10658 판결, 헌재 2010. 12. 28. 2008헌바89 결정 참고).

다만, 전면적인 후원금 금지는 법인의 정치적 의사표현에 심대한 영향을 미칠 수 있으므로 정치적 자유의 본질을 침해하지 않도록 신중하게 규제를 형성할 필요가 있다. 특히 금지 여부 결정에 있어 정치 환경과 기부문화, 법인의 기부의사, 기부필요성, 금지시 회피가능성 등에 대한 고려가 필요하다. 만약 이를 고려하지 않고 현실과 괴리된 규제강화만을 무조건 강제할 경우에는 법인이 규제를 회피하거나 우회하는 방식으로 정치적 의사를 표현할 수밖에 없게 되기 때문이다. 후술하는 사례가 그것으로 규제대상자가 고의나 무지로 규제를 무시하고 위반한다기보다는 규제가 정치현실과 지나치게 유리되어 있는 속에서 다른 규제대상자들도 자기와 같은 처지에 있어 비슷한 행동을 하리라는 충분히 근거 있는 추정 하에서 나타나는 현상을 잘 보여주고 있다.

1. 규제 수단

2004년 이전 규제에서 법인은 연간 2억 5천만원, 하나의 후원회에 5천만원을 기부할 수 있었다. 그러나 2004년 법개정으로 인해 법인의 정치후원금 기부가 전면 금지되었고 따라서 그동안 법인자금을 법인명의로 기부하던 대표자들은 이를 개인자금으로 기부할 수밖에 없게 되었다. 이로 인해 법인은 더 이상 후원금 기부를 통한 정치적 의사표현을 할 수가 없게 되었다. 이에 법인은 정치적 의사표현(정치인에게 법인자금으로 보증을 들고자 하는 욕구)을 위해 규제를 회피 또는 우회할 방법을 찾게 되었고, 그 방법으로 쪼개기 후원 등의 방법을 이용하게 되었다.

물론 법인의 정치후원금 기부를 규제할 필요성 자체는 인정하지만 전면 금지까지 할 필요가 있었는지에 대해서는 의문이 있다. 후원한도에 제한을 두거나 선거관리위원회 기탁을 하는 방법 등 완화된 수단을 사용

할 수도 있었기 때문이다. 특히 당시에는 법인의 과도한 정치후원금 기부가 문제였지 법인 후원 자체에 문제를 제기한 것은 아니었으므로 덜 침익적인 다른 방법을 이용했다면 규제회피 및 우회를 조금은 줄일 수 있었을 것이다.

2. 사건의 개요

2004년 12월경 A주식회사 회의실에서 부사장 김OO은 임원회의를 주도하며 자사의 자금을 인출하여 정치자금을 기부할 것을 제의하고, 경영전략본부장 장OO는 부사장의 지시를 받아 각 임원별로 후원회를 할당한 후 이를 메모하여 직원인 조OO부장에게 건네주며 자금인출을 지시하였다. 임원회의에 참석했던 임원들은 조OO부장이 기안한 회사자금 인출서류에 서명 또는 날인하여 가지급금 명목으로 자사자금 1억 3800만원을 인출하게 한 다음, 2004년 12월과 2005년 1월 총 2회에 걸쳐 A주식회사 사장 한OO 등 자사임원 14명의 명의로 50개 국회의원 후원회에 총 1억 3500만원의 정치 후원금을 송금하게 하였다. 결국 중앙선거관리위원회는 2005년 8월 A주식회사와 사장 한OO 등 14인을 고발조치하였고, 약식명령으로 각 벌금 1천만원이 확정되었다.

이는 전형적인 쪼개기 후원⁶⁾으로 후원한도를 넘어 금액이 큰 경우에 이를 임직원 명의로 쪼개어 여러 후원회에 기부하는 것이다. 이는 조직적이고 계획적인 규제회피 사례이다.

6) 이는 언론에서 만든 용어로서 정치후원금을 여러 사람의 명의로 나누어 기부함으로써 규제를 회피하는 것을 의미한다.

3. 규제회피 원인 분석

(1) 규제회피 과정

2004년 12월 12월 사전모의를 통해 국회의원 후원회에 대한 후원금 기부를 위해 법인자금을 13명의 임원 명의로 쪼개어 개인자금처럼 기부할 것을 결정하였다. 정치자금법상 법인의 자금 또는 법인과 관련된 자금은 후원회에 기부하는 것이 금지되어 있으므로, 법인통장에서 후원회에 입금할 경우 회계보고 과정에서 그 위반이 적발될 수 있으므로 임원들에게 돈을 나누어준 뒤 개인명의로 후원회에 입금하는 방법으로 규제를 회피하였다. 이렇게 할 경우 국회의원 후원회 입금통장에는 임원들 개인명의만 찍히므로 이것이 법인자금인지는 확인할 수 없고 또한 회계보고 상에서도 법인 관련성을 찾아내기는 매우 어렵기 때문이다. 1차 후원금 기부에서 1억 400만원을 38개 후원회로 나누어 300만원씩 입금한 것으로 볼 때 500만원 개인 기부한도를 지키면서 마치 개인자금인 것처럼 규제를 회피하려고 했던 것이다. 임원회의에서 각 임원이 어떤 후원회에 얼마나 기부할지를 정리하여 재무본부에 전달하였다는 점에서 계획적이고 의도적인 행위임을 알 수 있다.

(2) 규제회피 원인

당시 언론에서는 A주식회사 외에도 3~4개 대기업의 편법적인 정치후원금 기부 의혹을 제기하였으며 중견·중소기업까지 확인할 경우 그 회피 사례는 엄청날 것으로 예상하기도 하였다(세계일보, 2005년 3월 25일자). 당시 법인이 임직원을 통해 법인 자금을 쪼개어 유관 상임위원회 의원에

게 기부한다는 것은 공공연한 사실이었고, 이러한 상황 하에서 자신의 법인만 비슷한 행동을 하지 않을 경우 상대적으로 불이익을 받을 수밖에 없으므로 의도적으로 규제를 회피하려 하였을 것으로 추측할 수 있다.⁷⁾ 실제 규제회피 과정을 살펴보면, A주식회사는 사전에 법인자금에 대한 기부금지 규정이 있음을 인지하였음이 분명하고 무지로 규제를 무시하고 위반한다기보다는 자신의 행동이 규제위반에 해당될 수 있음을 잘 알면서도 다른 규제대상자들도 자기와 같은 처지에 있고 따라서 비슷한 행동을 하리라는 생각 하에서 의도적으로 규제를 회피하였다고 볼 수 있다.

당시 중앙선거관리위원회는 2005년 3월부터 조사를 시작하였고 6월부터는 조사자를 선정하여 방문조사를 실시하였다. 방문조사 과정에서 관련자를 출석요구한 후 문답서를 징구하기도 하였다. A주식회사는 법인자금 1억3500만원은 향후 지급예정인 임원들의 업적급여에서 사후 변제를 조건으로 가지급한 것이므로 법인자금이 아닌 개인자금이고, 실제로 3월 말에 이를 공제하였음을 주장하였다. 물론 이는 기업의 일반적인 회계처리 관행이 아닐뿐더러 3월초 언론보도 및 중앙선거관리위원회 조사 시작 이후 규제위반 논란에서 벗어나고자 하는 궁여지책으로 마련된 것이 당시 피의자 진술을 통해 확인되기도 하였다. 결국 법인자금으로 회사차원에서 일련의 계획 하에 임·직원을 조직적으로 동원하여 정치후원금을 기부하였다고 보는 것이 맞을 것이다. 실제 재판결과 역시 그러한 사실이 인정되었다.⁸⁾

그렇다면 규제회피를 결정하게 된 이유는 무엇이였을까. A주식회사 법인자금을 기부한 50개 후원회의 지정권자 중 절반이 A주식회사와 관

7) 물론 A주식회사 임원들은 이 사실을 부인하였으나 정치후원금 기부의 대상인 국회의원들이 유관 상임위원회에서 활동하고 있었다는 점은 이러한 추측이 어느 정도 타당성을 가짐을 보여준다 할 것이다.

8) 2005년 12월 27일, 약식명령 각 벌금 1천만원 확정

련이 있는 국회 상임위원회(건설교통위원회) 소속이었고 이들을 통해 간접적으로 로비를 하려했다는 추측이 가능할 수 있을 것이다. 다만, 하나의 후원회에 기부한 금액이 300만원 정도로 매우 소규모(법인 규모를 감안할 때)이고 당시 A주식회사에 특별한 이슈가 없었으며 여러 후원회에 골고루 나누어 후원했다는 점에서 특정 로비를 위한 후원금 기부였다고 보다는 일반적인 관행 혹은 일종의 보험으로 기부를 했었을 것으로 판단할 수 있다. 실제 당시 조사에 참여했던 중앙선거관리위원회 직원은 특정 행위와 관련된 로비 자금의 경우 거액이 오갈 뿐만 아니라 계좌이체가 아니라 직접 전달하는 편이 일반적이므로 해당 사건은 당시 법인 사이의 관행에 따라 보험차원에서 후원금을 기부하였을 것이라 판단하였다고 한다. 특히 당시가 2004년 3월 정치자금법 개정으로 인해 법인·단체의 정치후원금 금지가 강조되고 널리 알려져 있었던 터라 이를 회피하지 않고 자신들만 기부를 하지 않을 경우 상대적으로 피해를 받지 않을까하는 우려와 왜 본인 회사만 이렇게 강하게 조사하는지에 대한 억울함이 분명히 있었다는 점은 당시 법인자금 기부에 대한 현실적 필요성을 규제가 뒷받침하지 못하고 법에 의해 금지하고 있었음을 나타낸다고 할 것이다. 법인후원이 현실적으로 자연스럽게 이루어지고 있는 현실을 강제로 그것도 전면적으로 금지시키다보니 규제회피가 증가할 수밖에 없는 것이다. 대부분의 법인과 단체가 개인 명의로 쪼개어 후원금을 기부하고 이를 통해 보험을 드는 현실에서 규제가 이를 금지한다고 하여 끝이곧대로 준수만 하고 있을 회사나 단체는 없을 것이고 이를 회피 또는 우회하여 보험을 드는 것이 기업의 본능에 충실한 것으로 결국 비현실적인 규제가 많은 법인 및 단체를 교도소 담장 위에서 줄타기하게끔 만든 것이다.

제 2 절 단체와 관련된 정치후원금 기부금지

2003년 하반기에 이르러, 이권과 특혜를 노리는 기업과 정치자금을 필요로 하는 정치세력간의 정경유착이 사회적으로 크게 문제됨에 따라, 2004. 3. 12. 정치자금법 개정을 통해 단체의 정치후원금 기부를 전면 금지하였다. 물론 당시 문제는 기업의 고액 후원금을 통한 로비였으나 실제 단체까지 묶여서 후원금 기부가 금지되었다. 그로 인하여 노동조합과 같이 그동안 지속적으로 후원금을 기부하여 왔던 대규모 단체는 물론 문중, 소모임, 산악회 등 소규모 단체에 이르기까지 정치적 의사표현이 아예 금지되는 결과가 발생하였다. 이에 단체의 명의로 자신의 자금을 이용하여 기부를 함으로써 정치인에게 자신의 정치적 의사표현을 하고자 하는 욕구를 다른 방법으로 표출할 수밖에 없게 되었고 이에 쪼개기 후원 등의 방법을 통해 규제를 회피 또는 우회하게 되었다.

1. 규제 수단

2004년 법개정으로 인해 단체의 정치후원금 기부가 전면 금지되었고 따라서 그동안 단체 명의로 기부하던 단체의 자금을 더 이상 후원회에 기부할 수 없게 되었다. 그리고 입법과정에서, 단체가 구성원 등 개인을 통해서 정치자금을 제공함으로써 ‘단체의 정치자금 기부금지’의 취지를 몰각시키는 행위를 규제하여야 할 필요가 있다는 주장이 제기되어 단체와 ‘관련된’ 자금으로 정치자금을 기부할 수 없도록 규정을 강화하였다.

다만 ‘관련된’ 자금이 무엇인지에 대한 논란이 있었으나 헌법재판소는 아래와 같이 결정하여 이 부분을 명확히 해주었다.

여기서 ‘단체와 관련된 자금’이란 단체의 명의로, 단체의 의사결정에 따라 기부가 가능한 자금을 의미하는 것이라고 볼 것이고, 여기에는 단체의 존립과 활동의 기초를 이루는 자산은 물론이고, 단체가 자신의 이름을 사용하여 주도적으로 모집, 조성한 자금도 포함된다고 할 것이나, 그러한 자금이 자연인 개인의 소유로 적법하게 귀속된 상태에서는 이에 해당하지 아니한다고 볼 것이다. 단체의 구성원들이 정치자금 기부를 목적으로 자발적으로 금원을 각출한 경우에도, 그러한 금원의 모집·조성이 단체의 이름으로, 그 주도 하에 이루어진 것이라면 누구든지 정치자금으로 기부할 수 없음은 명백하다(헌법재판소 2010. 12. 28. 2008헌바89).

물론 단체의 입법 로비 등을 규제할 필요가 있다는 사실 자체는 어느 정도 인정되는 부분이다. 법치주의 국가에서 입법이 국민 전체의 공익을 위하지 않고 정치후원금 등 로비를 통해 사익을 위해 이루어진다면 큰 문제가 될 수 있기 때문이다. 다만 규제의 필요가 있다고 하여 바로 전면 금지까지 할 필요가 있었는지에 대해서는 분명 의문이 있다. 후원한도에 제한을 두거나 선거관리위원회에 기탁을 하는 방법 등으로 완화된 수단을 사용할 수도 있기 때문이다. 당시 문제가 법인의 과도한 정치후원금 기부로 인한 정경유착이었기 때문에 단체에 대해 법인과 같은 전면 금지를 강제하기 보다는 덜 침익적인 다른 방법으로 규제를 강화할 수 있었다는 점에는 분명 아쉬움이 있다. 특히 청목회와 같은 대형 사건의 발생으로 많은 정치적 혼란이 일어난 점은 무조건적 규제강화만이 능사가 아님을 보여준다고 할 것이다.

또한 단체의 자금 뿐만 아니라 단체 구성원이 각출하여 모집, 조성한 자금까지 단체와 관련된 자금으로 보아 규제함으로써 구성원들은 자신들의 목표와 뜻을 같이하는 정치인에게 집단적 의사표현을 할 수 없게 만들어 단체의 설립취지 자체가 약해지는 부작용도 결과하게 되었다. 2004

년 이후 단체와 관련된 후원금 기부 금지 관련 규제회피 및 우회사례가 가장 많았던 단체는 노동조합이었다. 노동조합의 경우 노동자의 권위를 위해 설립된 단체이고, 2004년 개정 전까지 노동자 권익향상이라는 필요에 의해 노동자 친화적인 정치인에게 정치후원금을 제공하여 왔다. 이는 단체 설립의 목표와도 일치하는 부분이 있으므로 규제 형성과 무관하게 그 필요가 감소할 수는 없을 것이다. 따라서 전면금지 이후에는 규제를 우회하는 방법을 찾지 않을 수 없게 되었다. 특히 노동조합의 경우 해당 조합이 소속된 회사들(노동정책에 있어 경쟁자)이 규제를 우회하여 유관 상임위원회 의원들에게 후원을 할 것임을 알기에, 자신만 규제를 준수하여 후원을 하지 않을 경우 상대적으로 피해를 받을 수 있다는 생각에 규제를 우회하는 선택을 할 수밖에 없게 된다. 회사는 회사를 위한 정책을 지지하는 정치인 후원회에 정치후원금을 기부하여 그 정책이 시행될 수 있도록 후원할 것이고, 노조는 노동자를 위한 정책을 지지하는 정치인 후원회에 후원할 것이기 때문이다. 둘 다 규제를 준수하여 후원을 하지 않는다면 상관없겠지만 한 쪽만 규제를 우회하여 후원을 할 경우 나머지 규제를 준수한 쪽은 상대적으로 피해를 입게 된다. 따라서 결국에는 둘 다 규제를 우회하여 후원을 할 수밖에 없다.

2. 사건의 개요

2009년 12월경 청원경찰법이 개정되어 2010년 2월부터 시행이 되었다. 주요 내용은 경찰 공무원은 아니지만 관할 경찰서장의 감독을 받는 청원경찰의 봉급과 정년 등 처우를 개선하는 내용이었다. 정년을 1년 연장하고 단결권과 단체교섭권을 인정하며 보수도 15년 이상은 경장, 30년 이상이면 경사에 준하는 보수를 지급하도록 하는 것이 주요 내용이었다.

물론 국회의원이 어려운 상황에 놓인 청원경찰을 위해 입법적 처우개선책을 마련해 주었다는 점에서 충분히 의미 있는 일이었으며 당시에도 큰 문제없이 지나갔었다.

그러나 실제로 이 사건은 전국청원경찰친목협의회(이하 청목회)가 청원경찰법 개정안 통과를 위해 특별회비 약 8억원을 걷어 이 가운데 3억 830만원을 국회 행정안전위원회 국회의원 포함 총 38명에게 기부하였던 청탁사건이었다. 물론 입법로비 여부에 대해서는 논란이 있었으나⁹⁾ 당시 검찰은 청목회 회장 최○○씨를 정치자금법 위반혐의로 구속하였고 현직 의원 11명을 동시에 압수수색하였으며 재판결과 청목회 간부 3명은 대법원에서 징역형 확정판결을 받았고¹⁰⁾ 1심에서 벌금형을 선고받았던 최○○ 국회의원은 항고심에서 선고유예 판결을 받았다. 선고유예의 이유로 재판부는 “정치자금을 후원금 계좌로 받아 정상적으로 회계처리하고 선거관리위원회에 신고하는 등 음성적으로 수수하지 않은 점을 고려했고 당시 청목회 후원금을 받는 것이 정치자금법 위반이라는 사실을 알았다면 피고인은 소액 기부 등 다른 방식으로 후원금을 받았을 것으로 보인다”고 밝혔다(연합뉴스, 2013년 11월 7일자).

9) 실제 적용법규는 입법로비 금지규정인 정치자금법 제32조가 아니었고 제31조 단체와 관련된 자금의 기부금지 규정이었다.

10) 2013년 10월 31일, 대법원은 청목회 회장 최○○씨 징역 10월 집행유예 2년을, 청목회 간부 김○○씨와 양○○씨는 각각 징역 8월에 집행유예 2년을 확정하였다.

3. 규제회피 원인 분석

(1) 규제회피 과정

청목회는 2009년 9월 입법로비 목적의 특별회비를 모금한 뒤 회장 최○○씨의 개인계좌로 입금했고, 최○○씨가 법 개정에도움이 될 수 있는 국회의원을 선정해 해당 국회의원의 지역구가 속해있는 청목회 지회 임원들에게 개인 자금인 것처럼 하여 후원금을 전달하도록 지시했다. 최 회장은 또한 국회의원의 이름과 구체적인 액수가 적힌 지출결의서를 청목회 지회장에게 보내기도 하였다.

정치자금법상 단체의 자금 또는 단체와 관련된 자금은 후원회에 기부하는 것이 금지되어 있으므로 단체의 구성원 개인들이 후원금을 입금하였다 하더라도 단체가 주도하여 자신의 이름을 사용하여 주도적으로 모집, 조성하였다면 법에 위반되게 된다. 다만 이러한 모집, 조성 과정에 대외적으로 드러나지 않고 비밀리에 이루어지므로 그 적발 및 처벌이 곤란하고 따라서 필요에 의해 규제회피 및 우회가 자주 발생하고 있는 현실이다.

(2) 규제회피 원인

청목회 사건은 입법권을 가진 국회의원에게 법개정을 청탁하기 위해 청원경찰들이 특별회비 8억원을 모아 조직적으로 정치후원금을 기부한 사건이다. 크게 두 가지 규제를 위반했다는 의혹이 제기되었는데 하나는 단체와 관련된 자금 기부금지 규제이고 다른 하나는 특정행위와 관련한 기부의 제한에 관한 규제이다. 다만 후자는 국회의원을 공무원으로 보아

담당·처리하는 사무에 관하여 청탁 또는 알선하는 일과 관련하여 기부를 해서는 안된다는 제한이지만 검찰 조사 과정에서 빠지고 재판과정에서도 중요하게 다루지 않았다.

단체의 경우 구성원들의 이익을 위해 구성된 조직이므로 구성원을 위한 입법 로비의 필요성은 항상 느낄 수밖에 없으며 2007년 4월 대한의사협회 역시 의료법 개정을 위해 입법 로비를 했다는 의혹이 발생하기도 하였다. 문제는 이러한 단체의 입법 로비 노력에 대해 중앙선거관리위원회와 검찰이 전수조사를 할 수 없다는 점이다. “다른 단체는 놔두고 왜 우리만 불법으로 단죄하는 것이냐”는 청목회 회원의 불만처럼 단체의 후원금 기부 유인과 의지가 현실에서 분명하게 나타나고 있음에도 불구하고 규제자원의 부족 등으로 인해 적발과 처벌이 쉽지 않은 것이다. 따라서 규제를 회피·우회하는 단체에 비해 적발되는 단체가 매우 적을 수밖에 없으므로 단체들은 쉽게 로비의 유혹에 빠지게 되는 것이다. 특히 단체의 존재 이유에 비추어 볼 때 입법 로비 필요성은 매우 높을 수밖에 없는 것이 현실이나 단체의 후원금 기부가 전면 금지되고 있는 것이 현실이므로 단체는 이러한 규제를 준수하기보다는 규제를 회피하거나 우회하여 단체의 목표를 달성하는 방향으로 노력하게 되는 것이다.

김정도(2011)는 역시 청목회 사건을 제시하며 현행 정치자금법은 단체의 정치자금 기부를 명확히 제한하고 있지만, 이러한 규제는 역설적으로 고액 정치자금의 주요한 공급자들로 하여금 고액이 아닌 “소액 쪼개기”를 통해 규제를 우회하도록 유도하고 있다고 지적하고 있다. 현행 정치자금법은 단체가 직원을 동원해 고액 후원금을 소액으로 쪼개 후원하고, 문제가 생기더라도 “의도가 없었다”라고 이야기 할 수 있는 허점이 있고 로비를 받는 쪽 역시 “후원자를 파악할 수 없었다”며 청탁의 대가성을 부인할 수 있기 때문이다. 입법로비 사건의 핵심은 결국 ‘대가성 여부’에

대한 입증이지만, 그 인과관계를 밝혀내는 것은 쉽지 않기 때문이다. 따라서 이를 사전에 알고 있는 단체는 적발의 확률이 그만큼 낮음을 인지하고 규제회피를 쉽게 피하게 되는 것이다.¹¹⁾

정리하면 규제회피 원인은 비현실적 규제와 위반행위 적발의 어려움이라고 볼 수 있다. 단체의 후원금 기부 금지 제한이라는 규제가 현실의 단체의 정치적 의사표현 의지와 괴리됨에 따라 규제를 회피·우회하고자 하는 의욕이 발생하게 되고, 거기에 위반행위 적발의 어려움이 경험적으로 학습됨에 따라 규제를 회피·우회하더라도 적발되지 않을 것을 잘 알고 있기에 규제 회피·우회를 결정하는 것이다.

제 3 절 출판기념회 사례

2004년 정치자금법 개정을 통해 정치후원금 기부에 대한 규제가 강화되었고 특히 법인·단체 기부금지 규제는 정치인의 원활한 정치후원금 모금에 커다란 제한을 가져오게 되었다. 법인·단체 기부금지 규제로 인해 정치인은 쉽게 많은 돈을 모금할 수 있는 수단을 잃게 되었고, 그 결과 정치인은 정치활동에 필요한 적정한 돈을 모금하기에 어려움을 겪게 되었다. 이에 따라 다른 수단을 통한 모금을 피하게 되었는데 그 중 하나가 출판기념회로, 학계와 언론에서 지적하는 대표적인 규제회피책이다.

물론 2004년 법 개정 이후 바로 정치자금 확보 목적의 출판기념회가 성행하였던 것은 아니었다. 2005년까지만 해도 정치 신인들이 자신을 알

11) 청목회 사건 이후 해당 규제가 비현실적이라는 지적이 늘어났고 여야 국회의원들은 정치자금법 제31조 제2항의 '법인 또는 단체와 관련된 자금'을 '법인 또는 단체의 자금'으로 바꾸는 개정안을 마련해, 2011년 3월 행정안전위원회에 이어 그 해 12월31일 법사위를 통과시켰다. 법인이나 단체 자금과 달리 개인들의 정치후원금은 기부제한 대상이 아니라는 점을 분명히 한 것이지만 여론의 못매를 맞고 결국에는 법개정까지는 이르지 못하였다.

릴 방법이 없어 고육책으로 출판기념회를 여는 경우가 많았으며 도서를 통해 경쟁자들과 차별화를 꾀함과 동시에 자신을 홍보하기 위한 목적에서 출판기념회를 개최하였다. 하지만 시간이 지남에 따라 출판기념회는 정치자금 확보를 위한 행사로 변질되었는데, 2006년 이후 언론에서는 이 점에 주목하여 관련 기사를 조금씩 내놓기 시작하였다.¹²⁾ 그리고 2010년 이후 방송과 신문에서는 출판기념회 관련 특집 기사를 내놓는 등 집중적으로 이를 비판하기 시작하였다.¹³⁾ 최근 들어 정치권에서도 출판기념회 문제의 심각성을 공식적으로 드러내고 있는데 여당 대표는 2014년 신년사에서 “출판기념회를 하면서 정치자금법을 회피하는 일이 없도록 제도적으로 정비할 것”이라고 언급하였고 야당 역시 편법 모금에 악용되는 출판기념회를 금지하는 방안을 추진한다고 밝히는 등 문제의 해결을 위한 노력을 지속적으로 하고 있는 실정이다.

1. 규제 수단

정치인은 정치자금법에 의하지 아니하고는 정치자금을 기부하거나 받을 수 없다. 정치자금법은 포괄적 규제(원칙적 제한, 예외적 허용)를 그 원칙으로 하고 있는데 이는 불법정치자금에 대한 강한 억제력을 그 목적으로 하고 있기 때문이다. 따라서 정치자금을 모금하거나 기부함에 있어서 정치자금법에 명문화되어 있는 방법 외의 방법은 사용할 수 없게 된다.

12) 경향신문, 지방선거 겨냥 출판기념회 봇물, 2006-02-23 12면

KBS, [뉴스타임]국회의원들 무더기 출판기념회 몸살, 2008-01-10

한국경제, 돈과 권력의 은밀한 공생, 2009-04-03

13) MBC, 국회의원 출판기념회, 시사매거진 2580, 2011-12-11

월간조선, [뉴스추적] 편법 모금통로 된 국회의원 출판기념회, 2012년 1월호
문화일보, '불법정치자금' 조장하는 출판기념회, 2012-07-24

서울신문, [커버스토리] 그곳에 가면 '정치권 실세'가 보인다, 2013-12-21

따라서 국회의원인 정치인은 후원회를 통한 모금만이 허용되고 이에 따라 후원금을 모금하여 정치활동에 사용하여야 한다. 이러한 규제 외에 다른 방법을 사용하면 정치자금법에 위반되게 된다. 만약 출판기념회 관련 자금이 정치자금에 해당된다면 정치자금법에 따라 모금 및 기부하여야 하고, 만약 정치자금에 해당되지 않는다면 법과 무관하게 자유로이 판매 및 구매가 가능해질 것이다. 따라서 출판기념회 관련 자금이 정치자금 성격을 띠고 있느냐가 중요하게 된다.

정치자금법은 ‘정치자금’을 당비, 후원금, 기탁금, 보조금과 정당의 당헌·당규 등에서 정한 부대수입 그 밖에 정치활동을 위하여 정당(중앙당 창당준비위원회를 포함한다), 공직선거에 의하여 당선된 자, 공직선거의 후보자 또는 후보자가 되고자 하는 자, 후원회·정당의 간부 또는 유급사무직원 그 밖에 정치활동을 하는 자에게 제공되는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건과 그 자의 정치활동에 소요되는 비용으로 규정하고 있다(정치자금법 제3조). 정치자금의 중요한 개념징표는 ‘정치활동’인데, 정치자금이 정치활동을 위하여(목적성) 정치활동을 하는 자(주체)에게 제공되는 금전이므로 정치활동성 여부에 따라 정치자금인지 아닌지 여부가 갈릴 것이다.

현재는 출판기념회 관련 수익을 정치자금으로 보지 않고 있다. 정치활동과 관련이 없는 개인의 창작활동으로 인한 부산물로 보고 있기 때문이다.¹⁴⁾ 따라서 관련 수익은 회계보고를 하지 않을뿐더러 기부한도 역시 지키지 않아도 된다. 일반적인 정치후원금은 내역공개, 영수증 발행, 회계보고 등이 법적으로 의무화되어 있지만 출판기념회의 경우 이로부터 자유롭다. 참석하여 정가보다 높은 가격에 사더라도 결혼식, 회갑연에 참

14) 출판기념회 판매 수입금은 정치자금에 해당되지 아니함(2009. 11. 26. 중앙선거관리위원회 회답).

석하여 의례적인 범위에서 축하금을 낼 수 있는 것과 같은 논리로 문제가 없게 된다.¹⁵⁾ 결국 출판기념회는 ‘선거일전 90일’이라는 공직선거법상 규제만 준수한다면 정치자금법상 아무런 법적 제한을 받지 않게 된다.¹⁶⁾ 이에 한 언론은 “2004년 초 정치자금법이 개정돼 후원금 연간 모금 한도가 절반으로 축소되고 규제도 대폭 강화된 이후 정치인들은 출판기념회를 통해 줄어든 돈을 채우기 시작했다”고 지적하기도 하였다(조선일보, 2014년 1월 23일자).

2. 사건의 개요

2004년 정치자금법 개정 전에는 정치인이 정치후원금을 모금하는데 어려움이 크게 없었다. 법인·단체의 후원을 받을 수 있었을 뿐만 아니라 개인이 하나의 후원회에 기부할 수 있는 금액 역시 현재의 4배인 2천만원이었으므로 소수의 후원자에게 고액의 후원을 받아 쉽게 운영할 수 있었기 때문이다. 하지만 2004년 법 개정으로 이러한 쉬운 후원금 모금방법은 더 이상 가능하지 않게 되었고 다수의 후원자에게 소액 모금을 하는 방법을 추진할 수밖에 없게 되었다.¹⁷⁾ 이에 후원금을 모금하기가 예

15) 단순히 저서의 출판을 축하하기 위하여 의례적인 범위 안에서 제공하는 축하금품에 대해서는 「정치자금법」에 위반된다고 볼 수 없을 것임(2011. 12. 20. 중앙선거관리위원회 회답).

16) 공직선거법 제103조(각종집회 등의 제한) ⑤누구든지 선거일전 90일(선거일전 90일후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)와 관련 있는 저서의 출판기념회를 개최할 수 없다.

17) 이는 법인·단체 기부금지와 후원금 모금한도 제한과도 밀접하겠지만 추가로 회계보고서 공개제도와도 밀접한 관계가 있을 것이다. 2004년 이전에는 열람에 의한 공개제도만을 두었으나 2004년 개정으로 수입내역 공개시 후원회에 연간 120만원을 초과하여 기부한 자의 인적사항과 금액을 추가로 공개하도록 하여 고액 기부자들이 이를 꺼리게 되었고 그 결과 고액 모금이 줄어들게 되었다.

전보다 매우 어려워졌고 점차 다른 방법에 의한 모금을 생각하게 되었다. 그 방법으로 최근 들어 가장 많이 사용되는 것이 출판기념회이다. 2012년 6월부터 2013년 12월까지 국회에서 열린 출판기념회만 79건에 달하고, 국회 이외의 장소에서 열린 출판기념회와 지방단체장, 지방의원, 후보자가 되려는 자가 실시한 출판기념회까지 합할 경우 그 수는 크게 늘어날 것이다.¹⁸⁾

국회의원 출판기념회는 대부분 국정감사와 예산안 심의전후에 열리고 지방단체장, 지방의원의 출판기념회는 공직선거법상 제한(선거일 전 90일 이내 금지)을 피하여 선거 전에 열린다. 국회의원 출판기념회에는 상임위원회와 관련 있는 기업이나 단체 임직원, 공무원들이 주로 참석하여 책 값을 내고 지방단체장, 지방의원의 출판기념회에는 주로 지역내 회사와 단체, 지방공무원들이 참석하여 돈을 내고 책을 구입한다. 물론 명목상 해당 책 구입비는 개인의 저술활동의 결과물에 상응하는 금액과 추가로 축하의 의미를 담은 의례적인 축하금이다. 다만 형식은 그러하나 이 돈이 대부분은 정치활동에 사용하고 있으므로 실질은 정치자금으로 보는 것이 맞을 것이다. 따라서 정치자금법 적용을 받아 회계보고를 하고 내역을 공개하고 영수증도 발행하여야 할 것이나 그런 법 제도를 모두 벗어나 있어 뇌물 창구 내지 로비 자금으로 사용될 가능성이 높은 실정이다.

18) 2011년 한 해 동안 현직 국회의원이 개최한 출판기념회 현황을 전수조사한 결과 총 129회가 열렸으며 이 중 과반인 73회가 11월과 12월에 몰렸으며, 이 때가 선거일 90일 전이었음을 감안하며 2014년 총선을 앞두고 막판 ‘수금’을 위한 것임을 짐작할 수 있다. <월간조선, 2012년 1월호>

3. 규제회피 원인 분석

(1) 규제회피 과정

법적으로 국회의원은 연간 1억 5천만원(공직선거가 있는 해에는 3억원까지 가능)의 정치후원금을 모금할 수 있고, 인쇄물, 시설물 등을 통해 후원금 모금을 광고할 수 있다. 이것이 정치자금법에 정해진 정치후원금 모금 관련 규제이다. 따라서 이를 준수하여 정치후원금을 모금해야 한다. 하지만 정치인들은 이러한 규제를 벗어나 출판기념회라는 새로운 통로를 통해 정치자금을 모금하고 있다. 실제로 한 언론에서는 출판기념회를 통해 초·재선의원의 경우 평균 1억에서 1억5천만원을, 3선 이상 중진의원은 평균 2억에서 3억까지 벌어야 어느 정도 성공적이라고 보며 해당 모금액은 중앙선거관리위원회 회계보고 없이 선거자금으로 처리된다고 보도하기도 하였다(월간조선, 2012년 1월호). 정치자금법상 합법적인 정치후원금이 연간 1억5천만원임을 감안할 때 출판기념회를 열 경우 그 배가 넘는 금액을 회계보고 없이 모금할 수 있으므로 많은 정치인들이 이러한 기회를 놓치지 않고 적극 활용하고 있는 것이다.

(2) 규제회피 원인

현실적으로 합법적 정치후원금 모금만으로 정치활동이 원활하고 문제가 없다면 굳이 규제를 회피할 이유가 없을 것이다. 최근 들어 출판기념회가 사회적으로 문제시 되고 있는 현실에서, 정치인이 느끼기에 현행 연간 1억 5천만원의 후원금 모금한도와 후원금 모금방법 등이 충분하다면 규제를 준수하면서 그 안에서 정치활동을 하는 것이 여론의 비판에서

안전할 수 있을 것이다. 그런데 왜 정치인들은 너나 할 것 없이 출판기념회를 개최하면서 규제를 회피하려고 하는 것일까. 아마도 규제가 현실을 수용하지 못하고 있어서가 가장 큰 이유일 것이다. 출판기념회를 개최하는 정치인들은 개최의 이유를 출판활동을 통한 자아성취와 개인의 의사표현 자유 등으로 대외적으로 제시하고 있지만 실제로는 정치자금의 부족과 모금의 어려움이 실질적 이유이라는 것이 언론과 정치계의 공지의 사실이다. 2004년 이전 2억원이었던 후원금 모금한도가 1억5천만원으로 줄었고, 법인·단체의 기부금지로 인해 후원금 모금을 소액다수에 의존해야 하면서 모금활동 역시 원활하지 않기 때문이다. 출판기념회를 열면 1천명에서 2천명이 알아서 찾아와 돈을 주고 가지만 후원금 모금광고를 온오프라인을 막론하고 해보야 후원금을 기부하는 국민은 극소수에 한정되기 때문이다. 따라서 실질적 모금의 어려움과 더불어 정치자금의 부족으로 인해 규제를 회피하게 되는 것이다.

언론과 학계에서 비판하는 것도 출판기념회의 실제 목적이 정치자금을 모금하기 위한 것이라는 점이다. 국회의원 비서관이 토로하듯 “출판기념회의 핵심은 결국 돈”이고, 판매대금으로 포장된 축하금의 액수와 구체적인 행방은 각 의원실에서도 극비사항에 부치고 있으나 대부분 선거자금으로 갈 것이라는 것이 대다수 관계자의 예측이다.¹⁹⁾ 정치후원금 부족으로 곤란을 겪던 정치인이 정치후원금 규제를 회피하여 새로이 정치자금을 모금할 수단을 찾게 되었고 출판기념회는 그러한 연유로 탄생되어 현재까지 많은 정치인들의 세 과시 및 선거자금 모금의 수단으로 이용되고 있다. 여당 대표까지 “출판기념회를 하면서 정치자금법을 회피하는 일이 없도록 제도적으로 정비하겠다”고 밝힐 정도 정치계에서도 어느 정도는 그 문제점을 공유하고 있는 상황이다.

19) 월간조선, “편법 모금 통로된 국회의원 출판기념회”, 2012년 1월호. 익명의 현직 비서관을 통해 알아본 결과 같은 대답을 얻을 수 있었다.

제 4 장 비현실적 규제의 형성배경과 과정

제 1 절 2004년 정치자금법 개정의 배경과 주요경과

제3장에서 살펴본 것처럼 정치후원금 관련 규제회피 및 우회사례들은 현실에서 나타나고 있다. 다만, 규제대상자들이 규제를 고의나 무지로 무시하고 위반한다기보다는 자신의 행동이 규제위반에 해당될 수 있음을 잘 알면서도 규제가 우리나라의 정치현실과 지나치게 유리되어 있는 속에서, 다른 규제대상자들도 자기와 같은 처지에서 비슷한 행동을 하리라는 충분히 근거 있는 추정 하에서 규제를 회피하거나 우회하고 있는 것이다. 그렇다면 그 원인으로 지적되고 있는 비현실적인 규제는 과연 어떻게 하여 만들어지는 것일까? 2004년 정치자금법 개정 과정에서 이미 이러한 규제회피 및 우회가 예견되지 않았을까? 실제 모든 현상에는 원인이 있으며 그 원인에도 그것을 야기한 원인이 존재한다. 규제가 어떻게 형성되었고 그 과정에서 어떠한 이야기가 오고갔는지를 파악함으로써 정치후원금 규제의 비현실성에 대한 증거를 찾을 수 있을 것이다.

1. 불법 정치자금 사건의 지속적 발생

규제는 평상시 아무런 사건 없이 형성되지 않는다. 사건, 사고로 인해 현실의 상황이 바람직하지 않다고 많은 사람들이 생각하기 시작할 때 규제 형성에 대한 논의가 시작되게 된다. 일반적으로 규제는 ‘통제’라는 개념징표를 가지고 있다. 모든 것이 바람직하고 자연스럽게 이루어지고 있다면 통제의 필요성이 발생하지 않는다. 하지만 무언가 부자연스럽고 이

상하게 여겨지는 행동이나 상황들이 발생하게 되면 통제, 즉 규제의 필요성이 발생하게 된다. 최근에 규제가 강화된 차량 정지선 지키기를 예로 들어보면, 사거리 꼬리물기 등으로 인한 차량정체 및 접촉사고, 횡단 보도 교통사고가 늘어나게 되자 사람들은 이러한 현상을 이상히 여기고 원인을 생각해보게 되며, 이러한 문제의 원인이 차량들이 정지선을 정확히 지키지 않아 일어나게 된 일임을 인지하게 된다. 그리하여 차량 정지선 지키기 규제를 강화하여 이러한 부자연스러운 상황을 해소하려고 한다.

이러한 규제의 형성 및 강화는 사건의 강도와 충격이 커질수록 더욱 더 강하게 이루어지는 경향이 있다. 사람들의 불안이 커지고 이를 어떻게든 바로 잡으려는 고민이 깊어질수록 원인을 더욱 더 강하게 제거하고자 하는 욕망이 커지게 된다. 예를 들어, 대구지하철 화재사건의 발생은 사람들에게 큰 충격과 고통을 가져다주었고 이 사건으로 인해 지하철 내 장애 및 통신 프로토콜 체계에 대한 정부의 규제가 크게 강화되었으며, 삼풍백화점, 성수대교 붕괴사고 역시 마찬가지로 충격적 사건 발생으로 인해 건축규제, 안전점검 등에 대한 정부 규제가 대폭 강화되었다. 물론 이러한 일련의 과정은 상황적 요인 외에 규제형성자의 태도와 규제기관의 태도 등이 복합적으로 연결되어 이루어진 것이기는 하나 바람직하지 않다고 여겨지는 사건, 사고의 발생이 그 시초가 된 것은 분명하다. 미국의 경우, 1971년 연방선거운동법(Federal Election Campaign Act)이 제정되어 정치자금 기부와 관련한 법적토대를 마련하였으나 이를 총괄할 중앙행정기관이 없어서 실제로는 큰 효력을 발휘하지 못하고 있었다. 그러나 1972년 워터게이트 사건이 터진 이후 정치자금 문제에 대한 개혁 요구가 거세졌고, 이에 연방선거위원회(Federal Election Commission)를 신설함과 동시에 정치자금 규제를 더욱 강화하였는데 이는 한국이 3.15

부정선거에 대한 반성으로 규제기관인 선거관리위원회를 형성한 점이나 연속적인 정치스캔들에 대한 반성에서 2004년 일명 ‘오세훈법’을 통해 규제를 대폭 강화했다는 점에서 그 유사성이 있다고 할 것이다.

정치후원금에 대한 규제도 마찬가지이다. 여러 가지 사건, 사고를 거치면서 규제가 형성되거나 강화되었고 지금도 지속적으로 변화하고 있다. 과거 우리의 정치는 자유당 집권시의 중석불사건, 국방부 원면사건, 공화당 집권시의 갖가지 정치자금 관련 의혹사건, 1980~90년대 정현준게이트, 진승현게이트 등 각종 게이트사건, 전두환·노태우대통령 비자금사건, 한보철강사건, 김영삼대통령 차남 비리사건 등 수많은 정치자금 관련 부패스캔들이 발생하였고, 이에 정치자금에 대한 법적 장치의 필요성이 제기되었으며 그 때마다 정치자금법이 개정되어 규제의 영역이 변동되어 왔다.

본 연구의 규제회피 및 우회사례들은 2004년에 대폭 강화된 정치후원금 규제를 그 대상으로 하고 있는데 이는 모두 2002년 말에 일어난 ‘차떼기 사건’에 기인한 것이다. 일명 “차떼기 사건”으로 불리는 이 정치후원금 스캔들은 삼성, 엘지, 현대 등 대기업들이 현금, 채권 등 불법 정치후원금 수백억원을 실은 트럭, 승합차 등을 경부고속도로 만남의 광장 등에서 한나라당에 통째로 넘겨준 사건을 말한다. 이로 인해 일반 국민들은 큰 충격과 분노를 느꼈고 정치후원금에 대한 규제강화의 필요성에 대해 한 목소리를 내기 시작하였다. 이에 대한 언론의 태도 역시 매우 비판적이었고, 어쩌면 그 주체일지도 모를 정당과 국회의원들의 경우에도 국민들의 정치권에 대한 환멸을 가라앉힐 필요로 인해 규제기준강화, 처벌강화 등 자구책을 강구할 수밖에 없었다.

물론 바람직한 규제형성 방식은 규제가 현실과의 괴리를 보이면서 규제대상자 및 규제기관은 규제의 개혁 필요성을 느끼게 되고 이에 규제목

표에 걸맞는 합리적인 규제대안을 도출하여 이를 여러 사람의 의견을 청취하여 최종적으로 현실적이고 합리적인 규제를 형성하는 것이겠지만²⁰⁾ 현실에서는 특히 정치와 관련해서는 이러한 합리적인 규제형성과정이나 나타나기 어렵다. 정치는 이슈에 따라 움직이며 그에 따라 규제를 형성하기 때문이다. 따라서 커다란 사건의 발생으로 인해 순식간에 규제의 필요성이 등장하고 합리적으로 대안을 모색할 시간도 없이 곧바로 규제를 강화하는 방향으로 결정되었다고 보는 것이 현실적으로는 설명력이 더 높을 것이다.

2. 규제 강화 필요성에 대한 인식

2003년말 불법 정치자금 스캔들은 국민들에게 큰 충격을 가져다 주었고, 이에 당시 박관용 국회의장과 원내 4개 정당 원내총무 및 정책위의장 등은 2003년 11월 5일 국회에서 연석회의를 갖고 지구당 폐지·선거공영제 실시·정치자금법 개정 등에 대해 전격 합의했으며, 국회 정치개혁특별위원회 자문기구로 범국민정치개혁협의회(이하 범개혁)를 구성하는데도 합의하였다.

박관용 국회의장은 2003년 11월 12일 정치개혁 방안을 논의하게 될 범개혁 위원장에 박세일 서울대 교수를, 협의회 위원에 학계·법조계·언론계·시민단체 등의 인사 10명을 위촉했다.²¹⁾ 협의회는 국회 정치개혁

20) 이는 Anderson의 정책과정 5단계 이론(정책의제설정-정책형성-정책채택-정책집행-정책평가)을 참고하였다.

21) 학계에서는 장훈 중앙대 교수, 김민전 경희대 교수, 법조계에서는 박태범 대한변협 부회장, 백승헌 민변 부회장, 언론계에서는 이성춘 한국기자협회장, 최규철 한국신문방송편집인협회장, 시민단체에서는 손봉숙 한국여성정치연구회 이사장, 신철영 경실련 사무총장, 김기식 참여연대 사무처장, 정부에서는 김호열 중앙선관위 선거관리실장 등이 포함되었다.

특별위원회(이하 정개특위) 자문기구이지만 정개특위에서 의원정수, 선거구, 후원금제 등과 관련한 정치개혁안의 합의가 이루어지지 않을 경우 자체안을 만들어 선거법 개정 등을 추진할 수 있게 하였다. 일반적으로 국회는 다른 기구 또는 정부에 일반적인 자료요구, 의견청취 외에는 입법과 관련된 다른 권한을 주지 않는다. 더군다나 정치후원금 관련 규제는 규제대상자가 국회의원이고 규제강화는 곧 자신의 규제위반 확률을 높일 수 있으므로 자신과 관련한 게임의 룰을 결정하는 과정에 다른 단체의 개입을 허용한다는 것은 매우 어려운 결정임이 분명하다. 다만 당시에 이러한 결정이 가능했던 것은 당시 상황과 규제강화 여론이 정치권을 상당히 강하게 압박했기 때문이었다. 그리고 그 결과 상당한 수준의 규제강화가 이루어질 수 있었다.

3. 범국민정치개혁협의회의 규제개혁 대안 제시

범개혁은 6차례 회의를 거쳐 2003년 12월 3일 정치자금 부문의 개혁안을 내놓았다. 개혁안의 취지는 음성적 정치자금을 차단하고 정치자금의 투명성을 강화해 고비용 정치자금 수요구조를 타파함으로써 깨끗한 정치환경을 구현한다는 것이었다. 범개혁안은 당시로서는 매우 강한 규제개혁안이었다. 불법정치자금 스캔들 해결을 위해 여러 방안을 고심하였으며 법인·단체 정치 후원금 기부를 금지한 것 이외에 투명성 확보를 위한 장치 또한 마련하였다. 규제의 실효성 확보를 위해 처벌규정도 강화하였으며 선거관리위원회 정치자금 조사권도 강화하여 규제기관의 적발능력 강화를 위한 방안도 마련해놓았다.

다음은 범개혁안의 개요이다.

[그림 4-1] 범개협안 개요

- 1회 100만원 이상이나 연간 500만원 이상 기부자의 인적사항을 반드시 공개하고, 국회의원 선거 예비후보자도 선거일 120일 전부터 정치후원금을 모을 수 있도록 함.
- 정치자금 모금·지출을 선거관리위원회에 미리 신고한 예금계좌를 통해서만 하도록 하고, 1회 100만원 이상 기부하거나 50만원 이상 지출할 경우 반드시 수표·신용카드·우편환 등을 사용하거나 예금계좌에 바로 입금하여야 함.
- 법인과 단체의 개인 후원회에 대한 기부를 금지하고, 시·도지부 및 중앙당 후원회 기부만 허용함. 또 법인이 정치자금을 기부할 때에는 반드시 이사회 의결과 공시를 거치도록 함.
- 정치자금법 위반자에 대한 법정최고형을 징역 10년으로, 공소시효를 현행 3년에서 최고 7년으로 각각 늘림. 위반자의 공무담임권도 최고 10년간 제한함.
- 선관위의 정치자금 조사권을 강화하기 위해 자료제출 및 동행 요구권, 금융정보분석원의 계좌추적 요청권 등을 부여하도록 함.

학계, 언론, 시민단체로 구성된 범개협이었던만큼 엄격한 규제강화책이 나올 것이라 모두 예상하였으며 실제로도 기존 규제보다 강화된 규제책을 제시하였다.

4. 국회의 무비판적 수용

국회는 처음에는 범개협의 정치자금 부문 개혁안에 대해 수정의 뜻을 내비추며 논의를 진행하였으나 범개협안을 그대로 수용하라는 시민단체, 언론, 국민여론의 압박이 거세지자 2004년 연초부터 수용의 의사를 보이며 논의를 시작하였고 2004년 3월 개정법률의 경우 범개협안을 거의 그대로 수용하였다.

[표 4-1] 법개협안과 개정법률 비교

쟁점	후원회 범위	고액 기부자 공개	수표·카드 사용한도	단체, 법인의 정치자금 후원	정치자금법 위반자 공무담임권 제한
법개협	국회의원 (예비후보포함)만 언급	1회 100만원 이상 연간 500만원 이상	50만원 이상	개인후원회는 폐지하고, 정당후원회만 허용	벌금형 5년, 징역이상 10년
개정 법률	대통령, 정당, 국회의원 (예비후보포함), 당대표경선 후보자	개인후원회 연간 120만원, 정당 및 대통령 선거경선후보자 연간 500만원	50만원 이상	금지	벌금형 5년, 징역이상 10년

물론 당시 상황이 정치인들의 잘못된 불법자금 수수 관행을 혁파해야 한다는 사회적 분위기 속에서 입법이 추진되었으므로 정치인들의 의견개진이 쉽지는 않았을 것으로 보인다. 다만, 법개협안이 모두가 인정할 수 있는 합리적이고 현실적인 안이었는지에 대한 비판적 검토는 반드시 필요했고 그 역할은 실제 정치인들이 수행했어야 한다. 일반적인 입법절차가 입법자인 국회의원이 발의하고 공청회를 통해 시민단체의 의견을 듣는 과정으로 진행된다면, 2004년 법개정 과정은 시민단체의 성격을 가진 법개협이 안을 제시하고 국회의원이 의견을 들어 처리하는 과정으로 진행되었다. 따라서 당시 정치자금법 개정안은 다른 법률과는 다르게 국회의 전문성보다는 시민단체의 전문성에 많이 기댄 결과물이며 이에 과연 10명의 전문가가 얼마나 현실적이고 합리적인 안을 제시했는지에 대한 의문이 충분히 제기될 수 있는 내용이기도 하였다. 물론 시작은 그러했더라도 국회에서 전문성을 가지고 비판적으로 검토하였다면 현실성과 합리성을 충분히 반영할 수 있었겠지만 실제 당시 상황에서는 정치개혁이 가장 큰 이슈이자 최종 목표였으므로 개혁 당사자인 국회의원들은 그 의도를 의심받기 쉬워 의문을 제기하거나 영향력을 행사하기는 어려웠다.

처음에 조금 수정을 가하려고 했을 때에도 “국민들은 개혁을 원하는데 국회가 이를 막으려 한다”는 언론의 비판을 많이 받았고 나중에는 그에 굴복하여 범개협안을 거의 무비판적으로 수용할 수밖에 없었다.²²⁾ 실제 2004년 정치자금법을 오세훈법이라 부르고 있지만 개인적으로는 내용상 범개협안을 그대로 따랐으므로 “범개협법”으로 표현하는 것이 더 맞을 것으로 보이며 다만 당시 야당 간사였던 오세훈 의원이 강하게 밀어부쳐 개정을 성공시켰다는 의미 정도에서 오세훈법으로 부르는 의미가 있을 것이다.

제 2 절 주요 행위자의 태도와 대응양상

1. 국회와 국회의원

규제대상자인 국회의원은 자신이 최대한 규제라는 위협에 노출되지 않도록 하기위해 규제형성자의 지위를 이용하여 규제를 완화하거나 없애려고 할 것이다. 그런데 동시에 선거에 의해 선출되는 선출직 신분을 가지고 있기 때문에 국민들의 여론을 살필 수밖에 없는 이중적인 지위에 놓여 있기도 하다. 따라서 일반적인 상황에서는 자신과 관련한 규제를 줄이려 노력하겠지만 정치자금 스캔들로 여론이 악화되었을 경우에는 본인의 의지와는 다르게 규제를 강화할 수밖에 없는 상황에 놓이게 된다. 규제완화를 이야기 하다가는 자칫 자신의 이익을 위하여 규제를 피한다는 의심을 받기가 쉽기 때문이다.²³⁾ 그리하여 현실의 규제가 너무 강하거나

22) 국회 정치개혁특위는 현역 의원들의 기득권 고수와 당리당략에 집착, 선관위의 조사 권한을 제한하는 등 기득권을 고수하려는 모습을 보여 여론의 질타가 쏟아지기도 했다. 결국 정개특위가 범개협안을 대폭 수용함으로써 정치개혁 입법은 급물살을 타게 됐다. <국민일보, 2004년 3월 2일자>

법개정으로 규제가 강화되었을 때에도 다른 의견을 제시하거나 규제완화의 필요성을 주장하기가 쉽지 않은 현실이다. 따라서 규제완화 필요성을 규제기관이 주장하도록 요구하거나 규제완화 개정안을 규제기관이 제출하도록 압력을 넣기도 한다.

평시에는 사정이 그나마 괜찮지만, 문제는 규제 회피 및 우회가 적발되어 큰 사건, 사고가 발생했다는 경우에 있다. 이 때는 국민여론과 언론이 규제강화, 처벌강화를 일관되게 주장하고 국회에 강한 압박을 주기 때문에 규제완화 혹은 규제현실화 논의는 나오기조차 힘이 들게 된다. 규제를 어기고 불법을 저질렀으니 이는 분명 규제가 약하거나 처벌이 약해서일 것이라라고 생각하여 모든 여론이 규제강화로 흐르게 되는 것이다. 문제는 사건·사고가 일어났다고 해서 그것이 곧 현재의 규제수준이 적정하지 않다는 것은 아니라는데 있다. 따라서 사건·사고 발생시 관련 규제의 현재 수준을 제대로 평가하여 필요한 대처방안을 마련해야 할 것이나, 처벌 강화, 규제 강화라는 국민의 여론에만 동조하여 현 규제에 대한 정확한 평가 없이 규제만 강화하다보면 지키기 어려운 규제만 양산되고 더더욱 규제를 회피하게 되는 악순환이 발생하게 된다. 실제 전술한 법인·단체 자금과 관련된 일련의 사례들은 2004년 이전에는 합법이었으나 규제가 강화되어 불법이 되었고 이에 이러한 규제를 회피 및 우회하여 자신의 정치적 의사표현을 하다가 또 다시 발생한 사건이다. 사건·사고를 방지하려고 만든 규제로 인해 또 다른 사건·사고가 발생하는 악

23) 청목회 사건으로 ‘단체와 관련된 자금’의 비현실성이 지적되어 국회에서 이를 개정하려고 했을 때에도 이에 대해 법조계와 시민사회단체는 “국회의원들이 동료 의원들을 감싸고, 목적을 알 수 없는 후원금까지 합법화하면서, 단체와 기업 등 법인의 기부를 눈감고 뇌물을 합법화함으로써 정치자금 개혁을 후퇴시키고 있다”고 강하게 비판하였고 결국 개정이 무산되었다. <매일신문, 2010년 3월 15일자> 물론 이 때에는 충분히 의심받을 여지가 있었으나 이후에도 이 부분의 개정은 국회에서 논의조차 시작하기가 어렵게 되었다.

순환이 반복되는 것이다. 이를 모니터하고 비현실적 규제에 대해 규제현실화 또는 규제완화라는 처방을 내려줄 의무가 있는 국회와 국회의원들은 이에 적극적으로 개입도 하지 않고 있는 실정이다. 2004년 당시도 마찬가지였다. 당시 개혁의 대상인 국회와 국회의원들은 개혁안을 시민단체인 범개혁에서 만들도록 하였고 그 안에 대한 심사 역시 적극적으로 하지 못하였다. 적극적인 태도가 오히려 개혁에 반하는 것으로 비춰지기 때문이었다. 그 결과 규제목표에 대한 소극적 태도와 규제안에 대한 무조건적 수용으로 이어지게 되었다.

(1) 규제목표에 대한 소극적 태도

최병선(2013:7)이 지적하듯, 정치인은 규제대상을 사회악으로 생각하기 때문에 규제는 강할수록 좋고 따라서 규제목표를 높게 설정하려는 유인이 강하다. 사건, 사고가 발생하는 경우 특히 더 그러한데, 정치인의 시각에서는 사건, 사고는 당연히 일어나서는 안되는 부자연스러운 것인데 이러한 사건, 사고가 일어난 것은 규제대상자의 이기심과 규제기관의 무책임의 결과 때문이라고 생각한다. 따라서 이에 대한 대책으로 새로운 규제의 추가와 처벌의 강화를 추진하게 된다. 그러나 정치후원금 규제는 상황이 다르다. 정치인의 경우 본인이 규제형성자인 동시에 그 규제의 대상자이기도 하기 때문이다. 따라서 무작정 규제목표를 높이게 될 경우 자신이 규제를 위반할 위험(risk)도 높아지게 되므로 신중한 태도를 보이게 된다. 만약 여론과 무관하게 자율적으로 규제강화 여부를 판단하라고 한다면 절대로 규제강화를 추진하지는 않을 것이다. 2004년 규제형성 당시도 그러했다. 차떼기 사건이라는 큰 사건의 발생으로 인하여 규제강화 논의가 외부에서 촉발되었지만, 사실 정치권은 자신들이 규제대상자

이기 때문에 규제 형성논의에 처음부터 적극적으로 임하지는 않았다. 2003년 연초부터 정개혁위를 가동하여 정치자금법 개정을 논의하였지만 큰 성과는 없었고 오히려 애초부터 의욕이 없었던 상태였기에 개정성과 역시 나타날 수 없었다. 다만, 시민단체의 개정 압박이 연초부터 시작하여 지속적으로 나타나고 언론 및 국민의 여론 역시 악화된 상태가 계속적으로 유지되어 소극적 태도에 대한 부담을 느낄 수밖에 없었고, 이에 2003년 11월 12일 법개협을 구성하고 활동을 독려하는 듯 보였으나 실제로는 법개협이 제시된 안을 정당 및 국회의원의 유불리에 따라 입법과정에서 많은 부분 수정하고 국회 논의과정에서 개정을 미루는 등 소극적 태도를 계속적으로 보여주었다.

결국 법개협은 2003년 12월 23일 기자회견을 갖고 국회 정개혁위 논의에 대한 입장을 통해 “국민들은 국회 정치개혁특위가 정치권에 불리한 조항은 외면하여 결국 개혁과 동떨어진 개악된 정치관계법이 탄생하는 것 아니냐는 의혹의 시선을 보내고 있다”고 지적하며 정치권을 압박하였고, 참여연대, 경실련 등 전국 355개 시민사회단체들로 구성된 시민사회단체 연대회의 역시 12월 30일 국회에서 긴급기자회견을 갖고 법개협의 정치개혁안 전면수용과 임시국회 내 일괄처리를 촉구하기도 하였으며, 2004년 1월 5일 한국정치학회 소속 중견 정치학자 183명은 ‘정치권은 법개혁안을 수용하라’는 제목의 성명서를 내고 임시국회 회기내 입법화를 강력히 요구하기도 하였다.

(2) 규제안에 대한 무비판적 수용

법개협안은 2주 동안 11명의 전문가들이 만든 규제대안이었다. 물론 각계의 전문가들이 만들었다고는 하나 실제 규제를 형성하고 그 규제의

대상이 되는 정치인은 한 명도 그 안에 포함되지 않았다. 또한 정치자금법 개정의 파괴력을 생각할 때 좀 더 시간을 가지고 토론하며 완성도를 높였어야 하나 당시 주어진 시간 역시 매우 짧았다. 여기에 빠른 해결책 제시를 기대하는 사회 분위기까지 겹쳐져 규제대안의 현실성, 합리성에 대한 기대를 충족시키기에는 범개협안은 부족한 점이 많을 수밖에 없었다. 따라서 현실적 실현가능성, 규제회피 및 우회가능성에 대한 논의의 몫은 국회로 넘어갈 수밖에 없었다. 그런데 국회는 그러한 역할을 제대로 수행해내지 못했다. 개혁의 대상이었던 국회의원의 지위와 여론의 압박이 동시에 작용한 결과였다.

당시 범개협안은 정치자금 규제에 관한 것이었고 정치자금은 정치활동을 위하여 정치활동을 하는 자가 지출하는 돈이므로 규제의 대상은 국회의원이다. 또한 범개협이 구성되고 안건을 제출한 이유가 불법로비, 정경유착 등 정치인의 불법자금에 대한 개혁을 위한 것이었기 때문에 실제 논의의 촉발근거도 국회의원에게 있었다. 따라서 국회의원은 범개협안을 비판적으로 검토해야 하는 논의의 주체이지만 동시에 개혁의 대상이기도 했으므로 이러한 이중적 지위에서 올 수밖에 없는 갈등이 있었을 것으로 보인다. 또한 이를 바라보는 국민들은 시민단체인 범개협이 제시한 안은 매우 개혁적이고 자신의 뜻을 잘 담았을 것이라 판단하기 쉬우므로 국회의원이 이를 수정하거나 완화하는 안을 내놓을 경우 개혁에 반하는 것으로 판단하여 비난할 준비도 되어 있었다. 실제 범개협안에 대한 논의가 지지부진하자 언론과 시민단체는 정치권을 압박하며 원색적인 비난을 하기도 하였다. 이러한 상황에서 규제안에 대해 반대하기는 쉽지 않았을 것이다. 또한 반대하려고 했다하더라도 당시에는 여론의 압박이 너무나 강하였고 조금이라도 논의가 지체되는 모습을 보일 경우 규제형성을 회피하려 한다는 비판에서 자유로울 수 없었으므로 국회의원들이

규제에 대해 전반적으로 이해하고 현실적인 규제목표와 대안을 검토하기까지의 물리적 시간을 확보하는 것조차 사실상 불가능했다. 따라서 시민단체나 규제기관의 의견을 전폭적으로 수용할 수밖에 없는 상황이 되었던 것이다. 그러나 문제는 시민단체의 안이 현실성에 대한 고려보다는 이상적인 목표에 치우치는 경우가 많이 있으므로 이를 비판적으로 검토하여 적절한 기준을 세우는 역할을 국회가 했어야 한다는 것이다. 이를 무비판적으로 수용하는 경우 차후에 규제회피 및 우회가 나타날 수 있는 소지를 제공하기 때문이다.

당시 각 정당과 국회 정개특위는 시민단체, 학계, 언론 등의 압박에 따라 범개협이 제시했던 정치개혁 입법안을 대부분 그대로 받아들이겠다는 뜻을 밝히게 된다.²⁴⁾ 물론 국회 입법과정에서 범개협안의 급작스러운 규제 강화에 대한 우려도 언급되었다. 다음은 당시 소위 과정에서 정치후원금 개인한도 연 2000만원 규제에 대한 김효석 민주당 의원의 발언이다.

김효석 위원

아니, 그런데 제일 기본적인 문제가…… 소액다수제로 바로 갈 것이냐, 물론 취지나 방향은 충분히 공감을 합니다. 몇 번 얘기하신 대로 다 공감을 하는데 한꺼번에 바로 이렇게 가는 게 과연 이 제도가 성공적으로 소프트 랜딩(soft landing)할 수 있는 좋은 전략인가? 어찌 보면 한나라당이 그런 쪽에서 물리고 이런 것 때문에…… 얼른 듣기에는 정치적으로 오버슈팅하는 것 아닌가 이

24) 이와 관련 국회 정개특위 위원장으로 내정된 이재오 한나라당 의원은 2004년 1월 11일 “비리의원 구속을 계기로 돈 정치, 돈 선거를 뿌리뽑자는 국민적 여망이 커졌고, 당리당락을 떠나 정개협의 각종 개혁안을 적극 수용하겠다”고 밝혔고, 민주당 정개특위 간사인 함승희 의원도 “정개협이 제시한 모든 안을 전폭적으로 수용해, 개악했다는 말이 절대로 나오지 않도록 하겠다”고 밝혔다. 열린우리당 간사 천정배 의원은 “정개협 안을 그대로 수용하는 것에서 한발짝도 물러설 수 없고, 정개특위 소위원회를 언론과 선관위에 모두 공개하도록 하겠다”고 말했다. <한겨레, 2004년 1월 12일자>

런 감이 좀 드는 부분도 사실 있습니다.

그래서 내 개인적인 생각은 우선은 투명하게 가면서, 차차 줄여 나가면서 소액다수 개인후원회제도로 운영되도록 제도적인 것을, 세액공제를 해 가면서 넓혀 가면 이게 따라올 것이란 말이에요. 따라오면서 한 1년이고 2년 뒤에 완전히 이쪽으로 간다라든지 이게 오히려 현실적으로 국회에서 추진할 때 연착륙시킬 수 있는 접근방법이 아닌가 하는 생각이 듭니다.

전적으로 옳습니다. 그 방향에 대해서는 재론을 할 사람이 없어요. 지금과 같은 상황에서 그런 제도를 그렇게 좋게 하자는 데 누가 감히 반대하겠습니까? 그래서 그런 부분이 좀 남아 있기 때문에 이런 부분만……

지금 한나라당은 ‘그럼에도 불구하고 가자’ 이런 얘기지요? ‘이번에 한 번에 가자’ 지금 이런 주장을 하시는 것인데 다시 한 번 당에 가서서 이런 의견도 있었다, 열린우리당도 그렇고, 민주당에서 이런 얘기가 있었다 하는 것을 한번 보고해 주시고, 그게 오히려 이런 성공적인 정착을 위해서 좋은 접근이라는 의견도 있었다 하는 것을 말씀해 주시고요.

정치개혁특별위원회회의록(정치자금법소위원회) 2004年1月19日(月)

범개협안 무비판적 수용은 물론 여론에 떠밀려 어쩔 수 없이 내린 결정이지만 과연 범개협이 정치자금법에 대해 어느 정도의 전문성과 경험, 합리성 및 현실성을 가졌는지에 관해서는 분명 의문이 있다. 즉, 학계 2명, 법조계 2명, 언론계 2명, 시민단체 3명, 선관위 1명으로 이루어진 위원 10명이 과연 얼마만큼의 데이터를 가지고 현실에 적합한 규제 기준을 제시했는지에 대한 의문이 드는 것이다.

범개협 박세일 위원장이 한 일간지와 인터뷰를 통해 “이번에 활동한 범개협은 기간이 너무 짧았다. 위촉장을 받자마자 그 다음 주까지 안을 만들어 달라고 하더라. (향후) 공청회 등 충분한 과정을 거쳐 국민·학자·정치인 등이 함께 정답을 찾아야 한다”고 언급했듯이(한겨레, 2004년 1월 8일자), 규제 형성 과정이 단기간이었고 그마저도 재촉을 당하여 서둘렀기에 규제안이 과연 얼마만큼 충실하게 작성되었는지에 대한 의구심

이 들 수 있는 것이다. 실제 범개혁의 1명의 위원장과 10명의 위원들은 2003년 11월 20일부터 12월 11일 사이에 9차례에 걸쳐서 마라톤 회의를 갖고 공직선거법, 정치자금법, 정당법 개혁안을 만들어 국회의장에게 전달하였다. 그러나 과연 11명이 20일 동안에 그것도 정치자금법만이 아니라 정당법과 더 많은 양의 공직선거법까지 합리적이고 현실적으로 판단하여 규제를 만들 수 있었을까하는 의문이 드는 것은 너무나 당연한 것이다. 그러나 국회 논의과정에서 그러한 합리적 의심(현실성, 회피가능성 등)은 나타나지 않았다.

오세훈 위원

TV 토론과정에서 국민들에게 소액다수로 합의한다고 어느 정도 홍보가 된 셈 이거든요. 그런데 이것을 예를 들어서 1000만 원 단위를 가져간다고 그러면 국민들이 느끼기에는 (연간 개인후원한도액을) 2000만 원이나 1000만 원이나 사실……

김효석 위원

그날 분위기가 그러니까 거기서 또 분위기에 따라간 것 같아요.

오세훈 위원

그날 한 500 정도 말씀을 언뜻 하셨는데, 일단 하여튼 그런 공감대가 이미 형성이 되어 있었고요.

천정배 의원님도 분위기에 몰리셔서 가지고 “일단 소액다수에는 합의를 한다”는 말씀은 분명히 하셨어요. 그런데 액수에 대해서는 여지를 남겨 놓으시더라고 요. 그런데 하여튼…… 국어적인 정의로 볼 때 ‘소액’이라 함은 일단 1000만 원 단위는 아닌 것 같습니다.

김효석 위원

그러니까 내 생각에는 1000은 좀 많아요. 1000은 많고 한 500 정도로 최고 한도를 한다든지…… 큰 문제는 1회에 10만 원이라는 것이 상당히 엄격한 기

준인 것 같더라고요. 그래서 지금 그냥 필링으로는 한 500 정도로 한도를 정해 놓고, 1회에 10만 원은 재검토를 하고 이렇게 해 가면서 소액다수로 유도해 가면……

정치개혁특별위원회회의록(정치자금법소위원회) 2004年1月19日(月)

언뜻 보기에는 범개협안(개인후원한도액 기준 2000만원)에 대해 비판적으로 논의를 하고 있는 듯이 보이나 자세히 보면 논리적으로 토론을 하는 것이 아니고 느낌으로 많다 적다의 문제만 논의하고 있는 상황이었다. 기업·단체의 후원금지에 대해서도 마찬가지로 논란이 있었다.

김효석 위원

그런데 어떤 당에 기업이 후원했을 경우에, 기업이 후원을 할 때는 또 다른 목적을 가질 수 있단 말이에요.

정장선 위원

그러니까 상한액을 정하면 되니까 상한액을 정해서……

지금은 법인이 한 번에 할 수 있는 것이 2억 5000만 원인가 그런데 그것을 대폭 축소해서 한 기업이 과다하게 못 하도록……

오세훈 위원

그러면 중앙당 후원회를 존치시키고 기업의 후원을 받는다는 전제하에 상한액을 어느 정도 낮추는 것까지 안을 가지고 계신 것인가요

정장선 위원

거기까지는 아직 하지 않았고 우리가 이번에 개인 후원회를 하는 수준으로 다 운시켰으면 좋겠습니다.

김효석 위원

절반으로 줄이면 절반 정도로 줄이자……

오세훈 위원

그러면 지금 개인기부 한도가 2000에서 500 정도로 내려왔으니까 법인이나 기업 포함해서 최소한 4분의 1 정도로 생각하면 되는 것입니까

정장선 위원

예, 딱 줄여서 기업이 지금 2억 5000만 원 하다가 한 5000만 원 범위 내에서 한다면 하면 내가 볼 때는 그것을 가지고 뇌물이라고 할 사람도 없을 것 같아요.

오세훈 위원

사실상 뇌물이지요. 간접적인 형태의 뇌물이지요.

김호석 위원

뇌물이라기보다는 기업들이 똑같은 당에 다 주는 것으로서 봐서 정치자금 지원...

정장선 위원

만약에 삼성에서 각 당에 5000만 원씩 줬다면 뇌물이라고 보겠어요? 내가 볼 때 그렇게 보지는 않을 것 같은데……

정치개혁특별위원회회의록(정치자금법소위원회) 2004年1月26日(月)

이 역시 범개협안(개인후원회에 대한 법인기부금지)에 대한 합리적, 현실적 비판이 아니라 숫자를 어떻게 해야 할 지에 대한 단순한 토론에 그치고 있었다. 범개협안에 대한 국회 차원의 전문적이고 현실적인 대안 토론이 있어야 했으나 그렇지 못하고 범개협안이 그대로 법으로 들어오게 된 것이다.

특히 법인·단체 후원금 기부 금지 규제의 경우, 법인과 단체 양쪽에서 비판을 받았는데 대한상공회의소의 경우 “기업이 뇌물이 아닌 몇몇한 정치자금을 우호적인 정치인에게 제공할 수 있도록 해야 한다”는 내용의

경제계 제언을 채택했고,²⁵⁾ 민주노총, 한국노총 등 노동계도 “정치자금을 기부할 수 없는 ‘단체’에 노조가 포함된다면 검은돈 차단이라는 미명 아래 노조의 정치활동을 원천봉쇄하는 것”이라고 반발하였다.

당시 범개혁에 참여했던 장훈 교수의 경우, 범개혁안의 한계로 ‘정당구조, 선거제도, 정치자금제도 사이의 제도적 정합성 부족’을 지적하는 동시에 “범개혁안이 국회에서 전체 패키지로 일괄 통과되지 않고, 다시 정당들 사이의 협상을 통해서 부분적으로 수정이 가해졌고 이에 따라서 우리의 선거현실이 수용하기 어려운, 즉 범법자를 양산할 가능성이 있는, 조항들이 다시금 삽입되었다”고 고백하기도 하였다.²⁶⁾ 결국 범개혁의 법안은 그 작성에 있어서의 물리적 한계뿐만 아니라 입법과정에서 여러 차례 부분적인 수정을 함에 따라 규제의 비현실성이 탄생할 수 있는 조건이 어느 정도 내재될 수밖에 없었던 것으로 보인다.

2. 선거관리위원회

일반적으로 규제기관은 규제가 형성되면 이를 집행하는 역할을 담당하게 된다. 다만, 선거관리위원회의 경우 규제 집행 기관이기도 하지만 규제를 형성하는데 참여하여 어느 정도의 역할을 하기도 한다. 공직선거법, 정치자금법 등 정치관계법이 일반인이 이해하기 매우 어려운 법체계와 내용을 가지고 있기 때문에 입법과정에서 선거관리위원회의 의견이 많이

25) 대한상공회의소가 국내기업 270개사를 대상으로 실시한 설문조사(발표일 : 2004. 4. 18)에서 정치자금법 개정방향으로 경제단체를 통한 선관위 공식기탁금만 허용(46.9%), 현실을 인정해 일정 한도내 정치자금 기부허용(30.1%), 기업의 정치자금 제공 원천금지(18.0%), 현행 유지(5.0%) 순으로 조사되어 현재의 규제에 대한 기업의 찬성이 23% 정도에 그치는 것을 알 수 있다.

26) 장훈, 2004, “회원논단 : 정치개혁의 이론과 실제의 거리 : 범국민정치개혁협의회 참여 경험을 중심으로”. 한국정치학회소식 제28권2호.

반영될 수 밖에 없기 때문이다. 선거관리위원회는 「선거관리위원회법」 제17조제2항에 따라 정치관계법률의 제정·개정 등이 필요한 경우에는 국회에 그 의견을 서면으로 제출할 수 있고, 정치관계법률 입법과정에 참여하여 규제현실에 대한 의견을 제시하기도 한다.

선거관리위원회는 법개협이 제시한 규제안에 대해 처음부터 협력적인 태도를 유지하였다. 이는 당시 여론을 감안한 결과이기도 하지만 당시 규제회피 및 우회가 심각한 상황임을 규제기관이 더 잘 알 수 있는 상황 이므로 이러한 상황 판단 하에서 규제 강화가 필요하다는 생각 역시 강 했을 것이고 또한 국가기관으로서 시민단체가 여론을 감안하여 제출한 대안을 거부하기도 쉽지 않았을 것으로 보인다.

또한 당시 규제안에는 선거관리위원회의 조사권 강화 규정이 들어가 있었으므로,²⁷⁾ 선거관리위원회 입장에서는 권한이 강화되는 규제안에 협조하지 않을 이유가 더더욱 없었을 것으로 보인다. 특히 조사권 강화는 향후 조직 및 인력, 예산 확대의 근거가 될 수 있으므로 규제기관의 입장에서 매우 긍정적인 유인으로 작용했을 것이다.²⁸⁾ 실제로 국회 논의 과정에서도 별도의 반대의견 없이 협력하는 태도를 유지하였고 법개협안을 그대로 수용하는 모습을 보여주었다.

다만 규제기관이 규제 강화에 대한 세밀한 검토가 없었다는 점은 규제

27) 선거관리위원회의 정치자금 조사권 강화는 법개협안의 중심 골자였다. 규제를 강화하면서 그 회피 및 위반을 방지하기 위해 조사권을 강화해야 한다는 것이었다. 박세일 법개협 위원장은 선거관리위원회의 정치자금 조사권 강화를 주장하는 이유에 대해, 말만 단속하라고 하고 수단을 주지 않으면 안되며 따라서 선거관리위원회가 효과적으로 선거부정을 발견하고 그것을 문제삼을 수 있는 구체적이고 효과적인 수단을 제공해주야 한다고 밝히고 있다. <한겨레, 2004년 1월 8일자>

28) 1989년 선거관리위원회가 선거범죄에 대한 감시·단속을 실시하였고, 이에 1989년 1,197명이던 전체 정원이 1997년에는 2,012명으로 2배 가량 증가하였다. 예산 역시 1992년 1,357억이던 것이 2000년에는 2346억으로 2배 가량 증가하였다. 이러한 경험이 있는 규제기관은 조사권 강화가 예산, 조직 증가의 신호탄이 될 수 있으므로 긍정적 입장을 가질 수밖에 없었을 것이다.

형성자의 부족한 전문성을 보완하여 규제의 현실성, 합리성을 향상시켜야 하는 역할을 담당하고 있는 규제기관의 태도로서 아쉬운 점이 있다.

오세훈 위원

하나하나 봐야 될 것 같은데, 일단 전반적으로 선관위의 개정의견을 보고 느낀 느낌을 말씀드리겠습니다.

물론 선관위가 정치자금법이나 선거법을 위반한 자에 대해서 엄벌에 처하고 정치풍토를 맑게, 깨끗하게 가져가는 데 대한 의지를 가지고 있으신 것은 바람직한데 지금 의견 정도를 개진하는, 앞으로 어떤 방향으로 가야 될 것인가를 논의하는 세미나 자리가 아니라 국가기관으로서의 의견을 제시하는 자리거든요. 그런 공적인 일을 하실 때에는 타 법과의 형평성이나 양형의 형평성 같은 것을 고려해서 가지고 수용 가능한 선을 사전에 충분히 검토해서 제안해 주시는 것이 필요하다고 저는 생각합니다.

중앙선거관리위원회정당국장 김경석

그 점에 대해서 대단히 죄송스럽게 생각합니다.

저희들이 어제도 말씀드렸다시피 범개협 안을 그대로 수용하는 과정에서 이 자료를 받고 제가 어제 차를 타고 오면서 형량을 전부 다 지우라고 이야기를 했는데 실무적으로는 와 보니까 고칠 수가 없어서 그렇게 되었습니다.

전문위원 안병욱

저는 솔직히 과연 이 처벌규정을 이번에 신설해야 되는지 그 자체를 오히려 검토해야 될 것으로 생각했습니다.

정치개혁특별위원회회의록(정치자금법소위원회) 2004년1월29일(木)

3. 국회의원과 정치인 일반

일반적인 규제 메커니즘에서 규제 형성자는 입법부, 규제 기관은 행정

부, 규제 대상자는 법인 또는 사인이 되는 것이 보통이나, 본 연구는 규제 형성자와 규제 대상자가 국회의원이라는 동일한 주체로 이루어진다는 특수성을 가지고 있다. 규제 형성자의 지위에서 자신이 규제 대상자가 된다는 점을 사전에 안다는 것은 매우 중요하며 따라서 일반적인 규제 대상자와는 다른 태도를 가지게 된다.

(1) 규제안에 대한 상대적 이익 파악

규제형성 과정에서 일반적인 규제형성자는 자신의 이익에 대한 고려가 크지 않다. 일반적으로 정치인은 규제대상을 사회악으로 생각하기 때문에 규제는 강할수록 좋고 따라서 규제목표를 높게 설정하려고 하는 경향이 강하다. 다만 본 연구의 규제형성자는 동시에 규제대상자의 지위도 가지고 있으므로 형성된 규제가 자신에게 위험(risk)으로 작용할 수 있기 때문에 당연히 규제형성과정에서 이해득실을 파악하려고 할 것이다. 위험을 회피하는 성향은 정치인이라고 해서 예외가 없기 때문이다.

일반적으로 규제가 강화되면 규제대상자의 절대적 이익은 감소할 수밖에 없게 된다. 규제의 대상으로서 이전보다 높아진 위반확률에 좀 더 주의를 기울여야 하기 때문이다. 하지만 상대적 이익은 증가할 수 있다. 여야간 이해득실, 현직효과, 국민들의 지지 등을 고려하면 현직인 국회의원이 경쟁자인 입후보 예정자들에 비해 상대적으로 이익을 볼 가능성이 많다. 선거에 있어 지역구 경쟁은 현직 국회의원들끼리 이루어지는 것이 아니라 현직 국회의원과 비현직 도전자 사이에 이루어지기 때문이다.

우선, 여야간 이해득실을 따져보면 상호 공통된 부분이 있다. 이를 게임이론으로 풀어보면 다음과 같다. 규제형성과정에서 전술하였듯이, 일반적으로 규제는 사건, 사고로 인해 형성되고 이에 국민 여론은 상당히 악

화된 상황이다. 먼저, 여당과 야당의 국회의원들은 모두 규제강화를 피하고자 할 것이다. 왜냐하면 본인들이 규제생성자인 동시에 규제대상자이므로 규제강화는 본인에게 규제위반으로 인한 처벌 가능성을 높여주는 위협으로 작용할 것이기 때문이다. 다음으로, 여당과 야당의 국회의원들은 본인이 완화를 선택했을 때 상대방이 강화를 선택하는 상황을 가장 두려워할 것이다. 왜냐하면 정치자금 스캔들로 국민 여론이 악화되어 규제강화의 목소리가 높아진 상황에서 홀로 완화를 주장할 경우 다음 선거에서 낙선의 위험이 상대적으로 크게 높아질 수 있기 때문이다.²⁹⁾ 마지막으로, 여당과 야당의 국회의원들은 여야 합의하에 규제완화를 추진하는 것이 제일 좋은 결과가 될 것이다. 왜냐하면 국회의원들은 선거에서의 승리가 중요한데 상대방과 동일한 목소리를 낼 경우 선거승리 측면에서 보면 동일한 악영향을 받기 때문에 별다른 피해가 없을 것이나, 규제위반의 위험에서 동시에 벗어날 수 있으므로 둘 다 강화를 선택하는 것보다는 효용이 높을 수밖에 없기 때문이다. 따라서 다음의 보수표를 완성할 수 있다.

[표 4-2] 규제 형성 보수표

		여 당	
		강 화	완 화
야 당	강 화	-1, -1	0, -2
	완 화	-2, 0	1, 1

29) 여당이 완화에 찬성하여 여론에 못매를 맞을 경우 지역구 선거에서 도전자인 야당 후보자에게 질 수 있는 확률이 높아지게 된다. 반대의 경우도 마찬가지이다.

만약 각 당들은 국민의 의사에 맞추어 강화여부를 판단하고 국민의 70%가 규제강화를 찬성한다고 가정하면 확률값은 강화 0.7, 완화 0.3이 될 것이다.³⁰⁾ 야당의 입장에서는 I) 강화 선택시 기대보수는 $0.7 * -1 + 0.3 * 0 = -0.7$ 이고, II) 완화 선택시 기대보수는 $0.7 * -2 + 0.3 * 1 = -1.1$ 이므로 야당은 규제강화를 선택한다. 이는 대칭관계에 있는 여당도 마찬가지이다. 결국 여당과 야당 국회의원 모두 규제강화를 선택하게 된다. 물론 여당과 야당 국회의원들은 규제 강화의 필요성, 규제 기준의 현실성, 적절성 등에 대한 고려도 분명히 하겠지만 우선은 자신의 이익을 고려할 수밖에 없으므로 국민의 여론의 규제강화를 요구할 경우 규제 강화 외에 다른 선택을 하기는 어려울 것이다.

실제로 당시 여야는 상대방의 의사를 살피고 판단하였으며 각 당의 대표들이 앞다투어 규제강화, 범개협안 동의 등을 주장하였고 결국 규제강화에 합의하여 범개협안을 대부분 받아들이는 결과를 가져오게 되었다. 물론 자신의 상대적 이익에 대한 파악이 중요하긴 하지만 규제형성자의 지위에서 규제강화가 필요한지, 규제가 현재 어느 수준으로 부족한지에 대한 자세한 설명 없이 그대로 규제강화만을 추진한 것은 규제의 비현실성을 발생시키는 계기가 되었다.

(2) 규제회피 및 우회 가능성 파악

상대적 이익에 따라 규제강화를 선택하였지만 정치인 본인은 규제를 회피할 시도를 하게 된다. 규제형성과정에서 자신이 빠져나갈 방법을 고민하고 이에 대해서 어느 정도 빈틈도 마련해 놓는 동시에 자신과 개인

30) 당시 여론조사에서 정치자금 규제강화 필요성에 대해 60~80%정도의 찬성률을 유지하였다.

적으로 무관한 규제부분에 대해서는 강화하여 마치 전체적으로 많이 강화된 것처럼 보이는 방법을 쓰기도 한다. 예를 들어, 금지 규제를 만들면서 우회의 방법을 미리 알게 되더라도 입법과정에서 그냥 넘어가거나 처벌 수준을 높이는 등의 다른 수단에 의한 규제로 슬며시 덮어버리는 방법을 사용하는 것이다. 이에 규제가 형성되어 세상에 공포되게 되면 자신들은 자신만의 방법으로 교묘히 그것을 우회하거나 회피하게 되고 실제 규제는 정보의 비대칭하에 놓여있는 입후보 예정자나 기타 정치인들만이 그 대상이 되는 것이다. 그리고 나중에는 모든 규제대상자들이 회피 및 우회의 방법을 알게 되어 그에 따라 회피 및 우회를 피하게 되고 결국 규제는 실효성을 잃게 된다. 그리고 오히려 음성적인 ‘뒷돈’ 거래만을 부추기게 된다.

제3장에서 보았던 사례들은 실제 공공연히 일어나고 있는 사건들이며 적발이 되는 사건도 많을 뿐더러 회피 및 우회가 성공하여 세상에 나오지 않고 암암리에 자행되는 사례들도 셀 수 없이 많다. 한 해 수백건을 넘는 출판기념회 사례로 보듯이 정치인들은 자신들에게 이득이 되는 일들은 상대적 이익을 위해서라도 포기하지 않으며 점차 퍼져나가 거의 모든 사람들이 동일한 행위를 하게 되는 결과를 가져오게 된다. 법인·단체 모금 역시 마찬가지로 예측할 수 있다. 회계보고시 통장내역만으로는 단체나 법인 연관성을 찾을 수 없고, 적발되더라도 몰랐다고 잡아떼면 증거를 찾기가 어려우므로 처벌에서 쉽게 빠져나올 수 있다. 따라서 정치인 입장에서는 쉽게 후원금을 모금할 수 있는 방법을 포기하기가 쉽지 않을 것이고 이로 인해 점점 규제는 실효성을 잃게 된다.

4. 언론, 시민단체 등

정치 관련 시민단체의 경우 정치권에 대한 견제를 그 사명으로 하고 있는 경우가 많으므로 규제 강화, 처벌 강화를 의견으로 내는 것이 일반적이다. 하지만 그 강화의 정도에 있어 어떠한 합리적 기준을 가지고 있는지는 의문이다. 개인 후원 한도를 왜 연 2천만원으로 제한해야 하는지에 대해 어떠한 근거나 데이터도 제시하지 않는 것은 분명 문제가 있다.

사건, 사고로 인해 국민의 여론이 악화되고 규제형성자와 규제기관이 협력적 태도를 가지고 규제 추가 및 처벌 강화를 외칠 때 언론, 시민단체 등 기타 행위자는 이에 적극적 지지의 태도를 보이게 된다. 언론은 계속적으로 해당 사건, 사고를 반복 보도하며 국민의 규제 강화에 대한 열망을 키울 것이고, 시민단체 역시 기자회견, 포럼, 인터뷰 등을 통해 정치권을 강하게 압박할 것이다. 이에 궁지에 빠진 입법부 및 행정부는 서둘러서 규제 강화를 추진하게 될 것이다. 다만, 규제 내용의 비현실성에 대해 언론, 시민단체는 구체적으로 지적하고 수정을 요구해야 할 것이나 일반적으로 이러한 상황은 일어나지 않으며 규제 강화 일변도의 태도를 보이며 강한 압박만을 하게 된다.

제 5 장 결 론

제 1 절 본 연구의 요약

본 연구는 후원회, 정치후원금 및 회계보고에 관련한 규제가 광범위한 규제회피 및 우회현상을 야기하고 있는 원인을 분석하고 있다. 이런 현상의 원인에 대하여 흔히 규제위반행위에 대한 처벌규정이 약하다거나 규제기준이 너무 낮게 설정되어 있어서라는 등의 의견을 제시하면서 규제를 더욱 강화하는 것이 해결책이 될 수 있다고 말하나 본 연구의 결과에 비추어 볼 때 이는 논리적 타당성이 매우 약하다. 오히려 본 연구에서는 이러한 광범위한 규제회피 및 우회현상이 규제의 비현실성에 기인한다고 주장한다. 부패방지, 돈선거 방지, 정치적 평등, 사회적 손실 방지 등을 위해 규제가 필요함을 부정할 수는 없으나 너무나 현실과 동떨어진 강한 규제는 오히려 규제회피 및 우회현상을 발생시키게 된다는 것이다.

따라서 정치후원금 영역에서 광범위하고 다양하게 일어나고 있는 규제회피 및 우회현상의 원인이 비현실적인 규제로 인해 야기되고 있다는 가설을 밝히기 위해 실제 정치후원금 규제 관련 회피 및 우회사례 등을 분석하였다. 그 결과 규제대상자인 정치인과 국민들이 고의나 무지로 규제를 무시하고 위반한다기보다는 자신의 행동이 규제위반에 해당될 수 있음을 잘 알면서도 규제가 우리나라의 정치현실과 지나치게 유리되어 있는 속에서, 또한 다른 규제대상자들도 자기와 같은 처지에 있고 따라서 비슷한 행동을 하리라는 충분히 근거 있는 추정 하에서 규제회피 및 우회행동을 하고 있음을 확인할 수 있었다.

그리고 본 연구는 규제회피 및 우회사례의 분석에서 한 걸음 더 나아가 이런 규제가 탄생한 계기인 2004년 정치자금법 개정배경과 과정을 주

요 행위자별로 고찰하였다. 이를 통해 당시 개정 상황에서 합리적, 현실적 판단의 어려움을 파악할 수 있었고 그 결과 비현실적 규제가 형성되었음을 이해할 수 있었다. 그리고 규제강화가 아니라 규제의 현실적합성과 타당성을 높이는 데 주안점을 두고 규제의 현실화를 추진해야 한다는 시사점을 얻을 수 있었다.

제 2 절 정책적 시사점

정치자금과 부패의 불안한 동거는 정치자금 연구에서 끊임없이 되풀이되는 단골메뉴이다. 그러나 이런 연구의 태반이 규범적 연구의 성격을 강하게 띠고 있는 것에 주목하지 않을 수 없다. 이런 규범적 관점에서 정치자금이나 후원금 문제에 접근하게 되면 정치인의 부도덕성에 대한 집중적 질타와 함께 급기야 정치권에 대한 국민적 불신을 조장하기 마련이며, 중국에는 해당 규제를 더 강화해야 한다는 주장으로 이어질 수밖에 없다. 실제로 우리 국민들은 정치자금에 대해 불신의 선을 넘어 높은 피로감을 느끼고 있으며, 이러한 불만은 선거에서의 낮은 투표율로 연결되어 정치체제의 정당성과 대표성을 약화시키는 계기로까지 작용하고 있다. 따라서 민주주의 체제의 안정을 위해서도 정치자금 관련 제도의 현실성·합리성 제고가 매우 필요한 시점이라고 할 것이다.

규제회피 및 우회현상의 만연은 규제강화의 필요성에 대한 절규가 아니라 규제의 비현실성을 고발하는 강력한 신호이다. 따라서 그 대책을 강구함에 있어서는 규제강화가 아니라 규제의 현실적합성과 타당성을 높이는데 주안점을 두어야 한다. 제3장에서 검토한 많은 규제회피 및 우회 사례들은 이 점을 웅변하고 있다. 이것들은 단순히 이상사례(Outlier)나 정치인의 도덕성 문제로 치부할 성격의 문제가 아니다. 거의 모든 정치

인이 실제로 규제회피 및 우회행동을 하고 있을 뿐만 아니라 그런 유혹에서 벗어나기 어렵고 요행을 기대하며 범법임을 알면서도 범법을 할 수밖에 없는 아이러니한 현실에 대한 정확한 이해가 시급하다.

본 연구가 규제회피 및 우회사례의 분석에서 한 걸음 더 나아가 이런 규제가 탄생한 계기인 2004년 정치자금법 개정배경과 과정을 주요 행위자별로 고찰한 이유도 바로 여기에 있다. 당시 개정은 정치후원금과 관련한 다양한 추문들이 언론에 오르내리고 시민단체, 언론이 국민의 악화된 여론에 힘입어 정치후원에 대한 규제강화를 외치는 속에서 이루어졌다. 이러한 규제 하 현실에 대한 평가나 규제강화 압력은 현재 진행형이다. 여전히 규제강화만을 주장하고 있다.

규제회피 및 우회행동을 비난하고 질타만 할 것이 아니라 현실성이란 잣대로 규제의 비현실성을 밝혀내는 일이 시급하다. 본 연구가 이러한 연구목적과 의도에 얼마나 충실하였는지는 알 수 없다. 오로지 향후에 이와 같은 논지와 문제의식에서 더 설득력있게 파헤치고 현실적인 대안을 제시하는 연구들이 이어지기를 희망한다.

참 고 문 헌

- 강원택. 1997. “게임이론으로 살펴본 돈 쓰는 선거의 논리”. 「한국과 국제 정치」 13(2): 191-205.
- 김의성. 2004. “정치자금과 선거결과 : 16대 총선결과를 중심으로”. 「한국정치학회보」 38(2): 285-302.
- 김정도. 2011. “정치자금 소액기부의 제도 효과와 저해 요인들”. 「세계 지역연구논총」 29(1): 134-158.
- 모종린·전용주 편. 2004. 「정치자금과 선거 : 2002년 지방선거를 중심으로」 (서울: 도서출판 오름).
- 엄기홍. 2005. “정치적 평등과 한국의 정치자금법: 미국의 연구결과를 통해 본 한국 정치자금법의 실효성 평가”. 「의정연구」 11(2): 89-119.
- 오승용. 2004. “정치관계법 개정과 17대 총선 : 정치개혁의 명암”. 선거관리 제50호. 중앙선거관리위원회.
- 이정희. 2001. “정치자금의 안정적 조달 및 투명성 확보방안”. 「선거 관리」 47.
- 임성학. 2010. “17대 대선을 통해 본 정치자금제도의 문제점과 개선 방안”. 한국정치외교사논총 31(2): 325-351.
- 임재주. 2008. 「정치관계법」 (서울: 박영사).
- 장정윤. 2010. 「새로운 정치자금론」 (서울: 한국행정DB센터).
- 전용주. 2004. “기업 정치자금기부의 제도적 해법”. 「한국의 정치자금문제, 이렇게 풀자」 정책세미나 기초연설. 2004. 1. 15. 프레스센터 19층.
- 전용주·서영조. 2005. “개정 정치자금법에 대한 비판적 논의와 정책 대안 : 정치자금 기부규제를 중심으로”. 「국가전략」 11(1): 93-119.

- 좌승희. 2004. “정경유착과 부패정치의 배경과 해소책”. 「한국의 정치자금 문제, 이렇게 풀자」 정책세미나 기조연설. 2004.1.15. 프레스센터 19층.
- 중앙선거관리위원회. 2012. 「정당·정치자금법규운용자료」.
- 중앙선거관리위원회. 2012. 「정치자금법 축조해설집」.
- 중앙선거관리위원회. 2010. 「각국의 선거제도」.
- 최병선. 2013a. “규제의 목표, 수단, 자원의 관계에 대한 연구”. 미간행.
- 최병선. 2013b. “준법경영 저해요인 연구”. 미간행
- 하태훈. 2004a. “실형선고 받을 걱정 없는 정치인과 사회지도층”. 「사법감시」. 22:2-4.
- 하태훈. 2004b. “불법대선자금관련 정치인에 대한 양형의 문제점과 양형합리화 방안”. 불법정치자금 양형에 관한 토론회 발표자료. 대한변호사협회. 2004. 12. 14.
- Dahl, Robert A. 2006. 『On Political Equality』. 김순영 옮김. 2010. 『정치적 평등에 관하여』 (서울: 후마니타스).
- Landfried, Christine. 1994. 『Parteifinzen und politische Macht』. 중앙선거관리위원회 번역·발행. 1998. 『정당재정과 정치권력』 (서울: 중앙선거관리위원회).

Abstract

A Study of Regulatory Avoidance and Circumvention – The Case of Political Donations –

SONG HYUNKI

The Graduate School of Public Administration
Seoul National University

This study analysed the reasons for regulatory avoidance and circumvention in the cases of political donations. Among others, this paper points out that the major cause of such phenomena is the highly unrealistic nature of concerned regulations. To strengthen this argument, this study rebuts other reasons widely referred to such as the weak and light punishment, low standards applied to actual regulatory enforcement. In addition, while other studies argue that the regulations should be made much stronger than now, this study contends that the opposite approach is required to reduce regulatory avoidance and circumvention currently widespread and rampant, in light of the fact that politicians don't violate the rules on purpose,

but they find themselves in a situation in which they cannot help avoiding or circumventing the related laws. To explain why such a regulatory behavior has become widespread, this study also reviews the process of revising the laws concerned with political funds in 2004.

Keywords : regulatory avoidance and circumvention,
political donations, unrealistic regulation

Student Number : 2010 - 22174